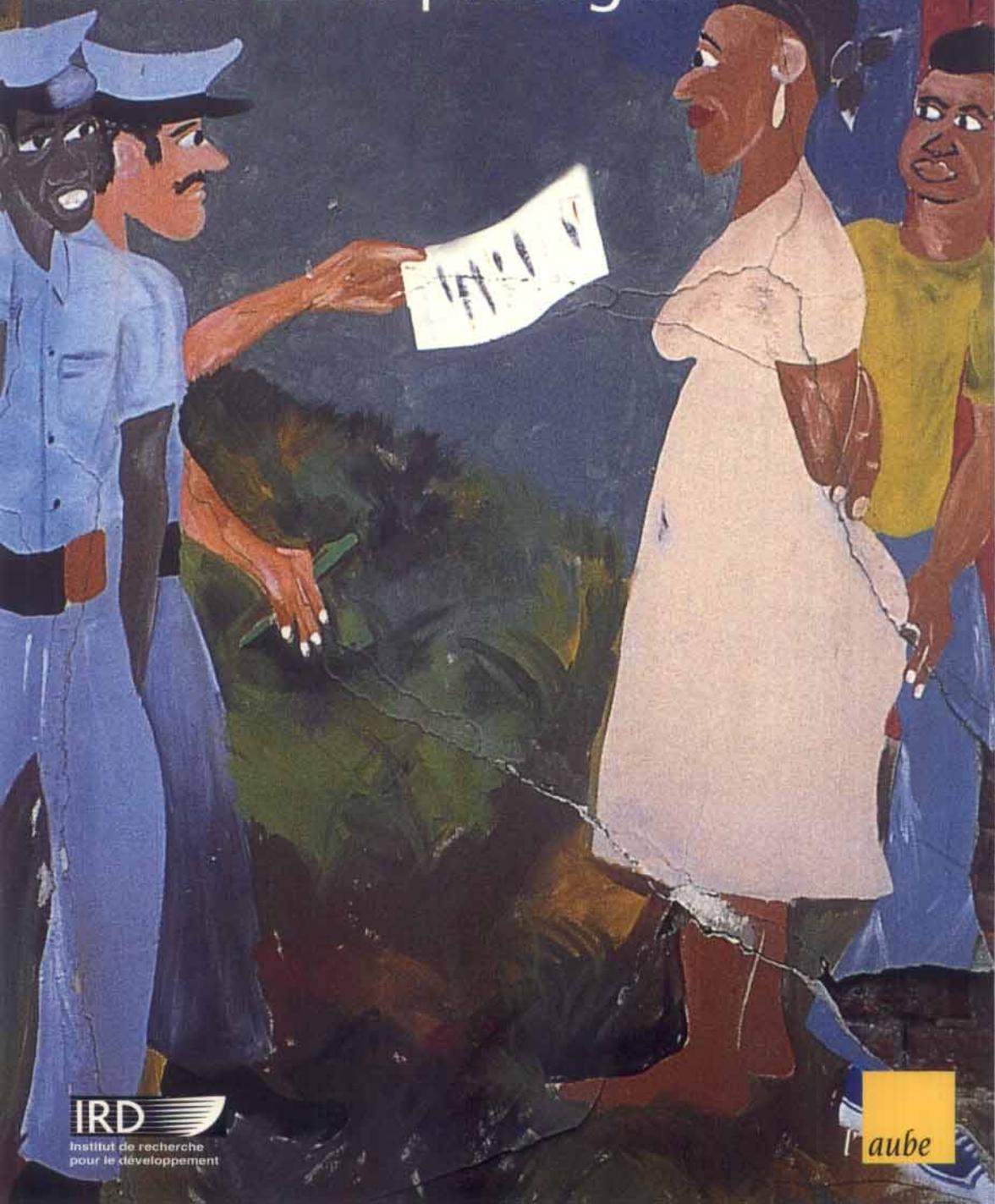


autrepart

Les fonctionnaires
du Sud entre deux eaux :
sacrifiés ou protégés ?



autrepart

**Les fonctionnaires
du Sud
entre deux eaux :
sacrifiés ou protégés ?**

**Éditeurs scientifiques :
Marc Raffinot,
François Roubaud**

Numéro 20

Déjà parus :

Les Arts de la rue dans les sociétés du Sud, Michel Agier et Alain Ricard

Familles du Sud, Arlette Gautier et Marc Pilon

Variations, 1997

Empreintes du passé, Edmond Bernus, Jean Polet et Gérard Quéchon

Communautés déracinées dans les pays du Sud, Véronique Lassailly-Jacob

Échanges transfrontaliers et Intégration régionale en Afrique subsaharienne, Johny Egg et
Javier Herrera

Variations, 1998

Drogue et Reproduction sociale dans le Tiers Monde, Éric Léonard

La forêt-monde en question, François Verdeaux

Les identités contre la démocratie, René Otayek

Variations, 1999

Le sida des autres. Constructions locales et internationales de la maladie, Claude Fay

Survivre grâce à... Réussir malgré... l'aide, Bernard J. Lecomte, Jean-David Naudet

Logiques identitaires, logiques territoriales, Marie-José Jolivet

Variations, 2000

Afrique noire et monde arabe : continuités et ruptures, Emmanuel Grégoire, Jean Schmitz

Des écoles pour le Sud : stratégies sociales, politiques étatiques et interventions du Nord,
Marie-France Lange

Les jeunes : hantise de l'espace public dans les sociétés du Sud?, René Collignon et
Mamadou Diouf

Variations, 2001

Couverture : atelier graphique des éditions de l'Aube

Illustration : Aspect du mur de l'ancienne prison centrale de Durban,
support d'une peinture murale illustrant les Droits de la personne.

Gros plan sur l'absence de brutalité de la part d'une brigade multiraciale.

Réalisée lors de la journée internationale des Droits de l'Homme par

© Elisabeth Déliroy Antheaume – IRD

© Éditions de l'Aube, IRD

(Institut de recherche pour le développement), 2001

ISBN 2-87678-703-2

ISSN 1278-3986

Sommaire

Marc Raffinot, François Roubaud: Introduction. Recherche fonctionnaires désespérément!	5
Jean Copans: Afrique noire: un État sans fonctionnaires?	11
Dominique Darbon: De l'introuvable à l'innommable: fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques	27
Mireille Razafindrakoto, François Roubaud: Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar	43
Jean-Pierre Olivier de Sardan: La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest	61
Giorgio Blundo: Négocier l'État au quotidien: agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise	75
Marc Raffinot: « Motiver » et « chicoter »: l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne	91
Jean-Baptiste Gros: Réforme de l'État et politique d'emploi public en Colombie	107
Javier Herrera: Les fonctionnaires péruviens sont-ils surpayés?	127
Nolwen Henaff: Les fonctionnaires vietnamiens dans la transition	145
Anne Vaugier-Chatterjee: Du cadre d'acier au cadre de bambou: grandeur et décadence de la bureaucratie indienne	161
Notes de lecture	177
Résumés	189

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.

Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?

Jean Copans *

Pendant les premières années des plans d'ajustement structurel (PAS) dans les pays d'Afrique noire, les années quatre-vingt, le leitmotiv des institutions internationales de l'ajustement, relayées par les libéraux de la mondialisation qui commençaient à prendre le dessus, du moins sur un plan rhétorique, était le dégraissage de la machine « pléthorique » de l'appareil d'État. Le projet politique du « trop-d'État », qui remettait en cause le modèle *néocolonial* d'une administration publique dominant la politique, l'économie et les services sociaux (en fait la simple modernisation de l'État providence du paternalisme civilisateur colonial), s'était transformé entre autres en une mesure comptable de blocage d'abord, puis de diminution ensuite, du budget consacré aux postes de fonctionnaires.

De nombreux observateurs scientifiques avaient cependant mis en doute l'importance présumée du corps des fonctionnaires dans le coût du développement en faisant remarquer qu'il y avait bien moins de fonctionnaires de toutes qualifications et de toutes fonctions dans les administrations africaines que dans les administrations occidentales et européennes. P. Jacquemot précise ainsi que, « contrairement à une idée largement répandue, le secteur public n'est pas particulièrement important en Afrique subsaharienne. En moyenne, la part de la consommation des administrations publiques dans le PIB était de 14 % en 1985 contre 18 % pour les pays de l'OCDE » [1988 : 284]. Dans le tableau suivant, ce rappel, tiré de plusieurs publications du *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale, nous apprenons qu'à cette date, la part de la consommation des administrations publiques dans le produit intérieur brut était de 19 % pour l'Italie, de 16 % pour la France, ce qui correspondait aux taux du Sénégal, du Kenya ou de l'Éthiopie, alors que le Cameroun (9 %) ou même la Côte-d'Ivoire (13 %) connaissaient des taux inférieurs. B. Olowu fait remarquer de son côté que le problème n'est pas tant celui du nombre que celui de la qualification des fonctionnaires et il ajoute que, dans les États africains, le secteur public a été conduit, de fait jusqu'à aujourd'hui, à assumer des fonctions habituellement assurées par le secteur privé ¹.

* Professeur, université René-Descartes, Paris-V.

¹ Voir le tableau cité page 12 à propos des salaires et donc du niveau de recrutement (et de formation) des fonctionnaires ougandais en 1988 [Olowu, 1999].

Cette contradiction épistémologique (richesse des interprétations globales, pauvreté des données) est le résultat d'une évolution particulière de la sociologie et même de l'anthropologie africanistes. La sociologie de la décolonisation (1945-1960) et du passage à l'indépendance (1960-1970) semblait avoir pourtant accordé une certaine attention à cette catégorie institutionnelle et sociale [Sow, 1972]. Les fonctionnaires de la situation néocoloniale, pivots de fait du changement politique en gestation puis en cours, ont constitué très naturellement l'un des objets d'une conception positive et modernisatrice de l'État. La remise en cause politique puis économique des performances de ce dernier à partir du milieu ou de la fin des années soixante-dix s'est accompagnée à l'évidence d'un désintérêt empirique pour une machine bureaucratique devenue « politicienne », clientéliste, corrompue, ethnicisée, etc. Les crises de l'État étaient d'autant plus évidentes, vues de l'extérieur en tout cas, qu'un silence de longue durée s'installait à propos de ses procédures de fonctionnement quotidien. *En devenant un objet purement politique, l'État perdait paradoxalement sa qualité de corps social bureaucratique.*

Ce silence sociologique est plus exactement un silence des disciplines de la sociologie et de l'anthropologie sociale. Les sciences politiques, juridiques ou administratives, voire la science économique, ont produit indubitablement des connaissances factuelles et documentées sur l'univers de la fonction publique africaine (et même du Tiers Monde en général). Mais sans rentrer dans une discussion qui n'a pas tout à fait sa place ici, il convient de rappeler les différences méthodologiques au plan de l'enquête empirique qui relativise quelque peu, dans le domaine des études africaines en tout cas, l'apport de ces données. Il est plus important de comprendre la défaillance des sciences sociales, pour pouvoir peut-être aborder ce domaine social avant qu'il ne soit trop tard conjoncturellement, que de chercher à critiquer l'insuffisance des quelques travaux existants. Cet examen est d'autant plus décisif qu'un courant important de la sociologie française des années soixante et soixante-dix, comme de la sociologie américaine des années cinquante et soixante, s'était penché sur la sociologie des administrations et des organisations publiques. La question de fond est donc celle de l'autonomisation des sciences sociales appliquées aux aires culturelles et surtout celle de la dynamique qui recompose de manière spécifique les paradigmes des courants dominants.

Cette absence du corps des fonctionnaires en tant que tel de l'inventaire sociologique peut paraître comme une espèce d'illusion: tous les chercheurs évoquent la présence des fonctionnaires ou de fonctionnaires sur leurs terrains. Mais repérer des acteurs est une chose, construire de l'intérieur le fonctionnement autonome ou non de la *fonction publique* en est une autre. Il faut donc poser la bonne question, déplacer « le dépérissement de l'État » comme problématique incontournable pour s'attacher à la vie sociale des employés et aux effets de l'organisation administrative sur leur sociabilité culturelle et professionnelle. Bref, la bonne question est tout simplement un retour aux sources, à la sociologie de l'organisation, la grande oubliée des thématiques théoriques et empiriques de la sociologie et de l'anthropologie sociale de la modernité.

Un état incertain des lieux

Le nombre d'articles ou d'ouvrages qui comportent le terme de fonctionnaire dans leur titre ou dont l'entrée dans un index se fait sous cet intitulé est ridiculement minuscule dans le domaine des sciences sociales africanistes. Nous n'avons pas procédé à un comptage statistique précis mais nous avons tout de même consulté un certain nombre des revues importantes dans le domaine, de langue française ou anglaise, et le calcul est assez aisé². Cet état de fait se compare directement au caractère plus que pléthorique des publications portant explicitement sur le rôle, la nature, les fonctions, le fonctionnement (et donc les dysfonctionnements) de l'État. Même si l'on ne tient pas compte des textes portant sur l'aspect purement politique ou historique de l'évolution des États africains, le corpus reste encore plus que considérable, très redondant et massivement idéologique. L'explication d'une telle situation ne réside donc pas dans l'orientation de telle ou telle problématique ou de telle ou telle tradition nationale disciplinaire. C'est l'ensemble des sciences sociales portant sur l'analyse des sociétés africaines contemporaines qui sont responsables de cet état de fait³.

Il existe une littérature qui décrit et examine l'organisation des pouvoirs et des administrations, leur évolution. Cette littérature à caractère d'abord juridique ou politiste peut contenir quelques indications empiriques, statistiques ou sociologiques. L'un des premiers exemples de ce genre d'approche nous est fourni par les collections publiées au début des années soixante-dix par l'Institut international d'administration publique aux éditions Berger-Levrault, *L'Encyclopédie politique et constitutionnelle* d'une part, et surtout *L'Encyclopédie administrative* de l'autre. Chaque auteur semble libre de ses critères de présentation. Ainsi J.-Cl. Gautron [1971], pour le Sénégal, ne se contente pas d'examiner les bases juridiques et les structures (nationale, territoriale et locale) de l'administration. Il nous fournit des informations empiriques sur la répartition géographique des fonctionnaires (données reprises de la thèse de F. Sow), sur les moyens de l'administration (la répartition des agents selon leur administration et leur grade). Enfin, la dernière rubrique de la section consacrée au fait administratif est intitulée sociologie de l'administration et marque une bonne connaissance des références pertinentes disponibles à cette époque (fin des années soixante). Les analyses interne et externe se complètent. Finalement, les annexes nous fournissent de nouvelles données statistiques y compris sur l'importance des personnels étrangers (dont français) mis à la disposition du Sénégal en 1968: 3 000 (soit 8 % de la fonction publique de l'époque).

2 Nous avons parcouru sur vingt ans les sommaires de la douzaine de revues suivantes: *Autrepart, Africa, African Affairs, African Studies Review, Afrique contemporaine, Afrique développement, Cahiers d'études africaines, Cahiers des sciences humaines (Orstom), Journal of Modern African Studies, Politique africaine, Revue canadienne des études africaines, Revue Tiers Monde, Review of African Political Economy*. Sur les 5 000 à 6 000 articles de ce corpus, moins de 0,5 % portent sur le domaine de la sociologie des fonctionnaires, de l'administration ou encore du service public. Et encore, mon estimation est généreuse! Pour les ouvrages, cela ne doit être guère différent même si nous n'en avons pas effectué un recensement plus systématique.

3 Nous insistons bien sûr le caractère exploratoire et quasiment aléatoire de nos lectures utiles. L'absence indiscutable d'intérêt pour cette catégorie sociale et institutionnelle rend toute recherche exhaustive et érudite peu nécessaire pour soulever la question d'une sociologie de cette catégorie.

H. Taÿ [1974] pour la Côte-d'Ivoire est bien moins sociologique⁴. L'auteur détaille les structures, le fonctionnement et les missions de l'administration sous l'angle réglementaire et jurisprudentiel, mais les informations empiriques concernant les fonctionnaires ne sont disponibles qu'en annexe avec quatre tableaux (évolution de leur nombre, états récapitulatifs pour 1963 et 1973 et enfin la répartition par corps et par administration).

Ces travaux reflètent la préoccupation montante à la même époque en France pour l'analyse sociologique des organisations et de l'administration (voir plus loin). Ici, nous ne disposons pas d'enquête de terrain de première main et cela est, rétrospectivement, bien dommage. Mais l'exercice semble réalisable, à l'échelle globale du moins, et il serait possible de repérer, au travers de ces descriptions arides et livresques de l'organisation administrative, quelques lignes de force significatives. De plus, ces petits ouvrages nous rappellent, techniquement mais avec une nostalgie totalement involontaire, qu'il existe une organisation administrative générale, que l'État est un, du haut au bas de l'échelle hiérarchique. Aujourd'hui, l'administration tant centrale que territoriale laisse voir une disposition en archipels administratifs, isolés les uns des autres, où la multiplicité des dynamiques locales et intermédiaires (selon les ressources matérielles ou symboliques disponibles) remet en cause aussi bien la centralité de la gestion administrative que la notion de corps nationaux de fonctionnaires.

La fonction publique africaine a aujourd'hui une histoire d'au moins un demi-siècle et le recours à une sociologie historique se justifie pleinement. Un sociologue sénégalais, Babacar Niane, s'est penché indirectement sur la question en étudiant la formation de la classe dirigeante sénégalaise [1987; 1991]. La prise en considération des types d'études et de diplômes, de la position dans l'administration publique ou privée, du rôle des valeurs (laïques, religieuses, bureaucratiques, entrepreneuriales) et évidemment de la dynamique des générations met en lumière les conditions d'accession à la haute fonction publique. Ces études très documentées, y compris au plan statistique, ont conduit B. Niane à discerner l'importance des « choix » scolaires, et par conséquent des offres de formation. Dès 1992, il souligne le rôle grandissant des institutions locales « transnationales » dans le processus de formation des cadres, ce qui le conduit à conclure sur le déclin et la déqualification croissante de l'État dans la formation de ses propres cadres [1992]. Ce changement des modes de formation, de recrutement et donc ultérieurement de conception identitaire des cadres, et notamment des hauts fonctionnaires, devrait influencer le « management » de l'État. En effet, ces derniers comprennent mieux les exigences de « l'économie mondialisée » à cause de leur formation « transnationale ».

La mise en place des PAS a conduit à de nombreuses études sur l'efficacité présumée de la diminution du nombre des fonctionnaires. À cette occasion, sont conduites des analyses et des descriptions approfondies, ce qui nous permet de disposer à la fois de mises au point sur un service ou un secteur et de comparaisons

4 Il est vrai que la littérature disponible sur le domaine administratif ou même politique est bien moins importante pour ce pays au début des années soixante-dix. Il existe également des monographies sur le Cameroun et le Zaïre.

globales entre secteurs à propos d'un pays ou entre un ensemble de pays. Dans une étude consacrée aux prestations éducatives et sanitaires au Bénin, nous voyons de plus près les effets des PAS [Savina, Boidin, 1996]. Le budget sanitaire a ainsi baissé d'un tiers en dix ans (1982-1992) et, dans la mesure où 70 % de ce budget concerne les traitements des personnels, on conçoit que ces traitements ne soient plus assurés régulièrement. De la même manière, dans une étude portant sur la décentralisation au Ghana, l'auteur, J.R.A. Ayeé [1997], nous décrit le fonctionnement des assemblées de district (DA), leur faible efficacité, les conditions de prise en charge des fonctions nationales et la manière dont les représentants locaux et territoriaux des administrations nationales collaborent avec ces nouvelles instances administratives mais aussi politiques puisqu'électives.

Ainsi, bribe par bribe, nous pouvons reconstituer, souvent au second degré, une image des tâches des fonctionnaires, aux interlocuteurs nouveaux, aux ressources moindres, aux formations et qualifications remises en cause. Même s'ils ne sont pas l'objet d'un examen plus systématique, il est certain qu'ils ne sont pas absents des analyses des relations sociales.

Dans son article sur les réformes à engager aujourd'hui pour améliorer la fonction publique africaine, B. Olowu fait le point sur son fonctionnement et son rapport au développement [1999]. La distinction entre service public et fonction publique ne coïncide pas toujours avec la définition de la fonction publique car cela dépend des États. Cette dernière est d'abord un système d'emploi et reste centrée autour des problèmes de recrutement, d'évaluation des compétences et des performances, de rôle fonctionnel et d'importance numérique. Elle se définit ensuite comme un instrument de gouvernance entre l'État et ses divers appareils administratifs. Enfin, elle fait partie du processus politique lui-même. Mais ce qui compte surtout, c'est la haute administration et ses principes de méritocratie.

Olowu décrit ensuite les éléments de base de ces réformes au niveau de la restructuration organisationnelle (comme la réorganisation ministérielle ou le renforcement des instruments de contrôle de l'exécution des tâches), de la gestion du personnel (réformes des échelles de salaire, nature des licenciements) ou enfin des réformes budgétaires. Ce faisant, l'auteur passe en revue toute une série de problèmes du recrutement et de la gestion des fonctionnaires, c'est-à-dire de la définition même de leur statut social.

Malgré l'apport indéniable de ce genre d'évaluation, l'analyse sociologique interne reste encore lointaine. C'est pourquoi il convient d'examiner de plus près les travaux qui se consacrent à la gestion administrative. Ainsi, K. Kane-Devantour et P. Devantour essaient de définir l'ensemble des normes qui construisent les comportements des fonctionnaires aussi bien dans les administrations que dans la vie sociale [2001]. « L'appel simultané de conceptions contraires » expliquerait *la déviance* comme solution [2001 : 364]. Certes, l'appartenance à plusieurs groupes de référence (famille, parti politique, « clan ») est indispensable à la réussite professionnelle. Le fait de subir et de suivre des déterminations concrètes extérieures à l'administration conduit le fonctionnaire à *dévier* des implications de son statut : « Les données organisationnelles des administrations sont bloquées ; non seulement elles ne sont jamais synchronisées aux données sociales, mais le dynamisme social a envahi clandestinement les administrations » [*ibidem* : 368].

Il s'agit de savoir alors si les politiques publiques doivent suivre les dérives les plus porteuses et condamner les dérives plus dangereuses. « Les règles déjà inventées et pratiquées... sont des pratiques en mouvement » [*ibidem*: 370]. Le rôle régulateur des fonctionnaires cède la place à l'informel et ce sont les relations avec l'usager qui définissent a contrario la nature des relations sociales: « ... Ni les usagers (qui restent demandeurs malgré les contre-performances des administrations), ni les fonctionnaires (qui bénéficient, grâce à l'administration, d'un statut social) ne remettaient en cause la légitimité et le bien-fondé de cette autorité » [*ibidem*: 371]. Les auteurs de l'article finissent par suggérer quelques « solutions » de réforme puisqu'ils avaient été commandités pour cela [1996]. Cette sociologie pragmatique *des acteurs et des systèmes* reste toutefois trop vague pour véritablement saisir le contenu réel du statut de fonctionnaire.

Des objets sociologiques de substitution ?

Vers une approche du politique africain « par le bas » (1970-1990)

Lorsque la sociologie de la modernisation et de la modernité des pays sous-développés apparaît dans les études africaines françaises au cours des années cinquante, notamment grâce à G. Balandier, il est bien sûr question de l'État et des élites sociales, politiques et culturelles qui portent ce mouvement de modernisation. L'approche macrosociologique typique de cette époque met en avant le rôle de l'État (d'origine coloniale ou locale) et la structuration sociologique qui se produit grâce à lui: « C'est la participation au pouvoir qui donne une emprise sur l'économie, beaucoup plus que l'inverse » [1967:197]. C'est la participation à l'État qui génère les classes dominantes (et non l'inverse selon une schématisation de la pensée marxiste qui serait inapplicable telle quelle): ainsi apparaît une bourgeoisie bureaucratique. Toute une théorie s'ensuivra chez d'autres auteurs d'une création de l'économique par le politique mais, du coup, l'État prend une couleur plutôt « bourgeoise ». Il y a d'ailleurs là en ébauche la fameuse théorie du chevauchement (*straddling*) entre fonction publique et monde économique qui sera mise en lumière lors du débat kenyan un peu plus tard [Copans, 1995].

Les politologues ont un point de vue différent mais qui disqualifie également la fonction sociologique de l'État. Selon Ph. Marchesin, les institutionnalistes des années soixante ne voient que l'appareil formel et constitutionnel de l'État. De plus, ils réduisent le politique à l'État et n'envisagent pas ses relations à la société et aux catégories populaires [1993]. Cela s'explique en partie par le fait que les chercheurs, comme par exemple les auteurs des collections de chez Berger-Levrault (voir plus haut), n'utilisent que des données livresques. Les autres théories du développement politique, les théories développementalistes et les théories dépendantistes, pourtant critiques des approches institutionnelles, s'éloignent tout autant de la réalité sociologique surtout nationale.

La focalisation sur l'État, ses fonctions dominantes et économiques, voire sociologiques, reste encore trop métaphorique et idéologique. Car ces différentes approches vont susciter des positions de rejet tant en sociologie qu'en anthropologie sociale et politique et bien entendu en science politique. Bref, c'est la centralité de l'image de l'État qui induit en erreur. L'État est réduit à, ou au contraire

hypostasié en, la machine politique par excellence. Qu'il soit l'instrument d'une classe dominante indépendante ou qu'il soit lui-même la classe dominante (ou qui va le devenir y compris au plan économique), qu'il soit le relais de l'impérialisme ou au contraire la reprise des élites traditionnelles, la catégorie sociale des fonctionnaires, qui est en quelque sorte la personnification sociologique de l'État, n'est de fait qu'une espèce de double invisible dont on reconnaît très naturellement l'existence (notamment aux échelons les plus élevés de la stratification hiérarchique) mais sans qu'on enquête et renseigne sur sa matérialité sociologique.

Les démarches sociologiques présentes dans l'anthropologie politique à la française ne semblent donc pas attirées par l'État moderne et contemporain. Certes, il existe une exception notable, celle de M. Abélès, passé du terrain de l'Éthiopie à celui de la France et de l'Europe. Il publie en 1990 une *Anthropologie de l'État* qui s'efforce de mesurer l'applicabilité (ou non) de l'anthropologie politique classique au monde moderne occidental. M. Abélès s'attache plus aux représentations, aux symboles du politique qu'à l'appareil bureaucratique. Il n'évoque pas le corps des fonctionnaires. Il devient par ailleurs un analyste de la scène mitterrandienne. Dans l'ouvrage qu'il codirige quelques années plus tard, les chercheurs qui se lancent dans l'anthropologie de l'organisation (institutions et entreprises) confirment la curiosité plutôt multiculturelle de cette dernière [Bellier, 1997; Wright, 1994 a]. L'étude du Parlement européen par Abélès reste marquée par cette orientation de confrontation des *cultures* politiques, voire bureaucratiques [1990].

Pendant, la critique des approches juristes de la science politique [Coulon, 1972] va se transformer sous l'instigation de J.-F. Bayart en un mouvement plus large et constructif, celui du *politique par le bas*. À partir de la fin des années soixante-dix, la publication de la thèse de ce dernier [1979], puis la fondation de la revue *Politique africaine* en 1981 éloignent progressivement les sciences politiques d'une sociologie politique (ou d'une anthropologie sociale) du fonctionnement administratif de l'État et de ses appareils. En anthropologisant l'analyse de ce dernier, le courant de *Politique africaine* fait rentrer la vie sociale et culturelle par la porte tout en faisant sortir l'analyse administrative mais aussi l'histoire politique, événementielle et biographique par la fenêtre. Il faudra attendre les années quatre-vingt-dix pour que ces thématiques anciennes (ou « ringardes » selon certains) reprennent timidement droit de cité⁵.

Les thématiques classiques de la sociologie de l'organisation (1940-1980)

Bref, apparaît dans toute sa brutalité une coupure entre les tendances sociologiques dominantes et les versions ou applications développementalistes d'une part et africanistes de l'autre. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une non-application puisque ni les sociologues généralistes (ou « hexagonaux » !) ni les sociologues africanistes ne semblent avoir pensé un instant à « exporter » ou « importer »

5 L'histoire intellectuelle de ce petit quart de siècle est assez bien documentée. Outre Ph. Marchesin déjà cité, on pourra se reporter aux textes suivants : J.-F. Bayart [1989]; J.-F. Bayart, A. Mbembe, C. Toulabor [1992]; R. Buitenhuijs [1992]; J. Copans [1990 a, 1990 b]. Voir la publication prochaine de la recherche de C. Toulabor sur l'évaluation de ce courant.

un des paradigmes centraux de la sociologie d'abord américaine et ensuite française de l'après-guerre, à savoir celui de la sociologie de l'organisation. L'histoire que nous venons de retracer explique assez bien les cheminements de ce reflux. Nous tâcherons néanmoins d'interroger plus précisément cette hypothèse en conclusion: l'africanisation développementaliste de la sociologie de l'organisation a-t-elle encore un sens?

On voit bien que la sociologie de la bureaucratie, et donc de l'institution administrative publique, hésite entre plusieurs terrains et plusieurs paradigmes: elle est d'abord articulée aux sociologies du travail et surtout de l'entreprise [Ballé, 1990; Lafay, 1996]. L'expérience américaine révèle également la présence d'une orientation anthropologique: ses préoccupations appliquées la conduisent à décrire le fonctionnement et l'organisation d'entreprises modernes aux États-Unis [Desmarez, 1996]. Une version différente se développera au cours des années cinquante en Grande-Bretagne, notamment au sein du département d'anthropologie de l'université de Manchester où l'africaniste M. Gluckman essayait d'élargir le champ social d'application de ses approches néofonctionnalistes⁶. S. Wright nous explique comment les anthropologues de l'époque essaient de corréliser l'approche directe de l'observation participante dans des entreprises avec la nécessité de tenir compte des contextes aussi bien organisationnels que plus globaux de la société. Par la suite, l'anthropologie abandonne le fonctionnalisme pour s'intéresser au symbolisme et aux constructions du sens au sein des processus sociaux. Une coupure s'instaure entre les recherches sur les organisations qui valorisent une démarche positiviste, quasi fonctionnaliste et objectiviste et l'anthropologie qui se sent partie prenante de la société qu'elle étudie. Cette évolution divergente des approches disciplinaires de la thématique organisationnelle remonte aux années 1960-1961 [Waldo, 1961; Czarniawska-Joerges, 1992]. La préoccupation anthropologique pour la bureaucratie et la modernisation organisationnelle se déplace à ce moment-là vers le Tiers Monde. Les anthropologues essaient de suivre les suggestions de L. Nader [1974] en confrontant les approches en termes de culture et en termes d'organisation. Cullen [1992, 1994] s'interroge ainsi sur les lectures weberiennes qui concluent à la corruption dans les bureaucraties du Tiers Monde qui « dysfonctionnent » mais qui, à l'inverse, renvoient le système informel des bureaucraties occidentales à « l'initiative » des acteurs, isolant le système formel de toute dynamique culturelle.

En France, c'est le sociologue Michel Crozier qui va littéralement importer la tradition américaine. De nombreux sociologues français font en effet le voyage aux États-Unis au tournant des années cinquante [Crozier, 1951⁷]. Nous retiendrons surtout pour notre propos une des premières enquêtes empiriques sur les fonctionnaires français: *Petits Fonctionnaires au travail*, publiée en 1955. Fruit d'une enquête de quatre mois en 1954 « dans une grande administration parisienne », cet ouvrage offre les résultats d'un dépouillement de questionnaires et d'entretiens

6 À l'instigation, semble-t-il, d'un sociologue de Harvard, G. Homans. Voir S. Wright [1994 b] ainsi que Emmett and Morgan [1982] et Cunnison [1982].

7 On en trouvera une description passionnante et humoristique dans l'ouvrage de souvenirs de H. Mendras (qui évoque longuement les activités de Crozier) [1995].

[1955 : 8]. Mais, parallèlement à cette espèce de sociologie du travail, M. Crozier s'interroge sur le fonctionnement bureaucratique en général à partir des entreprises et notamment à partir de nombreuses études des administrations publiques et du fonctionnement de l'État.

Le phénomène bureaucratique déborde l'organisation au sens étroit pour restituer les contraintes globales culturelles et politiques [1963]. Le sous-titre est d'ailleurs explicite: *Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Le sociologue va apparaître de plus en plus comme un analyste de la réforme de l'État et un critique de l'inefficacité des grosses machines publiques, de la société bloquée (par l'État). Trois ouvrages publiés par des chercheurs de son équipe peuvent nous permettre d'avoir une idée de ce que représentait, pour ce qui est devenu dans les années soixante et soixante-dix une véritable école sociologique, la sociologie des fonctionnaires et de l'administration publique, donc en un sens de l'État⁸. Un inventaire thématique peut s'élaborer à partir de leurs titres de chapitres, de sections et de parties.

Commençons par la base. J.-F. Kesler distingue la morphologie sociale de la condition sociale. Malgré le caractère purement descriptif des rubriques, l'auteur suggère quelques pistes de recherche: « Toute sociologie de l'administration renvoie à une sociologie de l'Éducation [1980 : 46]; il existe, dans la fonction publique comme ailleurs, une certaine transmission familiale » [*ibidem*: 46]. Car pour Kesler, « si l'État est au-dessus de la société, les fonctionnaires sont dans la société » [*ibidem*: 64]. Plus généralement, la sociologie de l'administration française [Dupuy, Thoenig, 1983] renvoie à une sociologie de l'organisation ainsi que de ses acteurs: immédiatement après nous avoir présenté les services et les personnels, les auteurs nous suggèrent une problématique en termes de « rigidité bureaucratique et [de] souplesse administrative ». L'hétérogénéité de l'administration, les ressources organisationnelles permettent de reconsidérer la bureaucratie. Dans leur interrogation sur les évolutions de l'administration française, les sociologues du Centre de sociologie des organisations du CNRS, sous la direction de M. Crozier, examinent plutôt les types de structures et d'actions [Crozier *et alii*, 1974]: la centralisation, la stratification, l'administration territoriale d'une part ou les systèmes de décision, la rationalité ou encore la concertation de l'autre. Vers la fin de l'ouvrage, les sociologues réinsèrent le politique et M. Crozier de plaider « pour une meilleure gestion du tissu collectif ». Dans ce chapitre, il nous explique qu'il faut partir de la logique profonde des faits administratifs pour essayer de comprendre leur signification pour la société. Mais il faut surtout retenir l'idée du « phénomène administratif comme frontière nouvelle du changement dans les sociétés avancées » [*ibidem*: 211]. La sociologie de la fonction publique est bien celle de la société française dans son ensemble.

La sociologie des fonctionnaires et de la fonction publique existe donc bel et bien à cette époque en France. Elle est concernée au premier chef par les réformes

8 Voir M. Crozier *et alii* [1974], *Où va l'administration française?*, J.-F. Kesler [1980], *Sociologie des fonctionnaires* et F. Dupuy et J.-Cl. Thoenig [1983], *Sociologie de l'administration française*. Ce sont évidemment trois titres dans une bibliographie bien plus considérable. On aura une idée des meilleurs travaux en se reportant à la bibliographie générale de ce dernier ouvrage.

et la modernisation de l'appareil d'État, l'enracinement social et politique ou par les valeurs culturelles, par les rapports entre les différents types d'acteurs. Pourquoi donc ce silence strident des sociologues africanistes français et francophones qui participent de la même tradition nationale ?

Une hypothèse idéologique et théorique du décrochage thématique

Le retard français de la reconstruction de l'économie et de l'État au cours de l'après-guerre se résorbe à la fin des années cinquante. Le nouveau régime de la V^e République réorganise et modernise l'administration, les services administratifs et les sociétés publiques : l'observation de ce phénomène en temps réel peut se lire dans les travaux de M. Crozier et de son équipe tout au long des années soixante et soixante-dix. Par ailleurs, c'est cette même période qui voit la fin de l'époque coloniale puis la mise en place de la forme « modernisée » d'une administration publique que l'on peut qualifier très justement, malgré les connotations idéologiques de l'expression, de néocoloniale. Les historiens ont depuis déjà un certain temps insisté sur la profonde intrication des mouvements de construction de l'État-nation en Europe et de conquête et d'administration coloniale outre-mer au cours du XIX^e siècle jusqu'à la première guerre mondiale. D'autres historiens et des politologues ont pu poursuivre cette démonstration pour la décolonisation et le passage aux indépendances de la seconde moitié du XX^e siècle. Certes, la référence est facile mais personne n'ignore que l'auteur de la nouvelle constitution de la V^e République se trouve également être l'auteur ou l'inspirateur de la plupart des constitutions des nouveaux États africains francophones, à savoir G. Vedel. Mais si ces grands mouvements historiques sont identifiés, il faut néanmoins essayer de comprendre, d'une part, pourquoi les sociologues de l'organisation n'ont pas « exporté » leurs compétences et élargi leur champ sociopolitique d'étude et, de l'autre, pourquoi la sociologie, l'anthropologie, puis la science politique africanistes n'ont pas cru bon intégrer ces paradigmes aux modes d'approche de l'État et de la société moderne.

Les ébauches d'une explication se situent probablement dans le champ idéologique de l'époque et dans les modalités de construction des identités disciplinaires des champs sociologiques, anthropologiques et politologiques. L'opposition gauche/droite paraît peu performante aujourd'hui et l'exception française semble avoir vécu. Pourtant, il fut un temps où la sociologie reflétait « le champ de la lutte des classes » et où l'anthropologie s'interrogeait sur ses liens avec le colonialisme et l'impérialisme⁹. Cette conjoncture de la fin des années soixante et des années soixante-dix est la même qui voit la montée et l'institutionnalisation de la sociologie des organisations. Les références au mouvement social et populaire, aux mouvements de libération nationale d'une part et au mouvement de réorganisation de l'État, de modernisation capitaliste de l'autre introduisent un clivage thématique, conceptuel et finalement empirique. Aux uns les classes et les nouvelles nations, aux autres le service d'un État qui ne refuse pas l'autoritarisme et la valorisation du

9 Voir par exemple R. Lourau [1977] et J. Copans [1975].

monde de l'entreprise (fût-elle publique¹⁰). On pourrait continuer à filer ces fausses et vraies oppositions : entre société et individu, entre mutations historiques libératrices et mutations organisationnelles d'adaptation, etc. Et bien sûr, pour terminer, entre marxismes d'une part et sociologies « américaines » de l'autre, entre critiques voire adversaires de l'État gaulliste et post-gaulliste, en France comme en Afrique noire, et réformateurs modérés, adeptes d'un meilleur fonctionnement de l'ordre existant. Cette perception du monde était bien sûr très schématique. Mais surtout, elle était largement fondée sur des ignorances réciproques quant aux cheminements de la construction sociologique dans le monde de l'après-guerre puis de l'après-Mai 68. Ainsi, pour reprendre la révolution politologique africaniste du « politique par le bas », il semblait exclu par définition que l'on puisse s'intéresser aux institutions et aux administrations qui faisaient tant obstacle à l'expression des libertés d'opinion et d'expression populaire et à la compréhension de ces dernières. De plus, la faible culture sociologique générale non marxiste faisait que, pour les chercheurs africanistes et africains concernés, les solutions de l'imagination anthropologique semblaient les mieux adaptées aux terrains. L'identification de la sociologie de l'organisation (administrative et publique) à une sociologie du questionnaire, à une sociologie non critique à l'égard de l'État (de tous les États), à une sociologie sans classes, freinait irrémédiablement toute approche concrète des appareils d'État. En fait, l'approche de l'État restait une affaire de définition fonctionnelle, d'instrumentalisation par les relations de l'histoire coloniale et de la dépendance. La genèse de l'État moderne africain semblait sans intérêt novateur pour la sociologie ou l'anthropologie empiriques. Il faut dire aussi que l'apparence plus « amateur » que « professionnelle » des personnels de la fonction publique pouvait décourager toute application un tant soit peu systématique d'une sociologie de l'organisation aux préférences, semble-t-il, formelles. Enfin, cette lacune renvoyait pour l'anthropologie à l'une de ses grandes faiblesses à l'époque, à savoir l'incapacité à regarder « vers le haut » de la société¹¹. Par conséquent, on pourrait presque dire, en renversant la proposition de J.-F. Kesler, que « si l'État est en dessous de la société, la société est dans les fonctionnaires ». Une telle attitude n'était pas propice, on le devine, à une sociologie de la fonction publique et des fonctionnaires !

Est-il encore temps pour une sociologie de « l'ordinaire bureaucratique » en ces temps de sociologie de la corruption ?

Depuis une demi-douzaine d'années, les agents de l'État et l'État lui-même sont l'objet de relectures (dans les sciences sociales africanistes françaises) qui tournent plus ou moins le dos aux problématiques modernisatrices des années soixante et soixante-dix et aux problématiques d'ajustement et de crise des années

10 Notons toutefois que les auteurs de *Sociologie de l'administration française* citent un ouvrage dirigé par le marxiste N. Poulantzas sur *La Crise de l'État* [1976]. Il s'agit de l'État français et d'une lecture critique et constructive de gauche de sa réforme possible. Nous sommes loin de ses premiers travaux très abstraits et macrosociologiques [1968]. En ce qui concerne une mise au point sur la sociologie du développement, voir Haubert [1993].

11 Voir L. Nader citée plus haut et les remarques de S. Wright sur ce point [1994 b : 14-20].

quatre-vingt et quatre-vingt-dix. La première d'entre elles est celle de J.-P. Olivier de Sardan qui fait l'hypothèse d'une économie morale de la corruption [1996]. Cette hypothèse, fondée sur sept thèses, six logiques et deux « facilitateurs » transversaux, est peut-être faussement complexe¹². Elle renvoie à une lecture socio-historique discutable qui contraste avec la tradition européenne depuis la Révolution française d'une « chose publique » à « l'enchâssement [de la corruption] dans des logiques socioculturelles plus larges [qui] crée sans doute en Afrique... un continuum ou une parenté entre petite corruption et grande corruption » [*ibidem*: 112]. Le rétrécissement de l'Occident à la France et l'élargissement du Niger à toute l'Afrique noire sont déjà bien problématiques. Mais surtout, l'hypothèse d'un lien ou d'une continuité entre « petite » et « grande » corruption se discute d'autant que les recherches empiriques menées par l'auteur, puis surtout par G. Blundo, ne portent que sur les arènes locales des opérations de développement, l'apparition de courtiers et d'intermédiaires entre les divers acteurs et pourvoyeurs de ressources à détourner aussi bien individuellement que collectivement [Blundo, 2000]. L'étude des pratiques et des champs d'interaction renvoie à des conjonctures spatio-temporelles et non à une sociologie catégorielle ou institutionnelle. À cette vision plutôt *micro*, nous pouvons opposer la démarche plutôt *macro* de B. Hibou et des chercheurs réunis par ses soins qui se penchent sur *La Privatisation des États* [1999 a] ou « L'État en voie de privatisation » [*Politique africaine*, 1999 a]. Nous n'avons pas la place ici pour discuter cette nouvelle hypothèse politologique qui, d'ailleurs, ne s'applique pas qu'à l'Afrique noire. Les nouvelles contraintes qui remodelent les États conduisent à laisser de plus en plus de place à la délégation, à ce que M. Weber nomme la décharge au sein des sociétés féodales [Hibou, 1999 b: 8-9]. Les rapports entre public et privé sont redéfinis aussi bien au niveau du politique que de l'économique. Mais là encore, «... pour comprendre l'État, il faut comprendre les gens au pouvoir... » [*ibidem*: 8]. Cependant, si les facteurs de la privatisation de l'État n'aboutissent pas forcément à son affaiblissement, « ils soulignent en revanche sa désinstitutionnalisation » [*ibidem*: 12]. L'hypothèse de la privatisation fait abstraction elle aussi du corps des fonctionnaires: les notions d'élites au pouvoir ou gouvernantes, d'acteurs en tout genre, rendent confuses la séparation (relative certes) entre pouvoir et administration, entre pouvoir du pouvoir et pouvoirs des administrateurs du pouvoir, entre acteurs de la décision politique et acteurs de la « décision » administrative.

Il est certes aisé de critiquer les lacunes révélées par l'histoire des sciences sociales, et notre sociologie de la connaissance est tout à fait approximative d'autant qu'elle ne fait qu'évoquer le jeu très subtil des influences internationales réciproques entre les paradigmes dominants des différentes traditions sociologiques et anthropologiques au cours des années cinquante à quatre-vingt-dix, d'une part, et les dynamiques des objets « d'actualité » provenant du champ des études africaines, de l'autre. Deux considérations toutefois pour conclure provisoirement.

12 L'anthropologue préfère parler de « complexe de la corruption... qui inclut tout un ensemble de pratiques illégales... associées à des fonctions étatiques, paraétatiques ou bureaucratiques... en contradiction avec l'éthique officielle du "bien public" ou du "service public"... » [première thèse: 99]. Les logiques sont celles de la négociation, du courtage, du « cadeau », du devoir d'entraide de réseau, de l'autorité prédatrice et de l'accumulation redistributrice.

La première porte sur la nécessité d'une sociologie historique et politique *comparée* des mobilités sociales et de leurs articulations stratégiques, tant dans le champ interafricain que dans le champ international. Nous partageons entièrement les préoccupations de J.-P. Olivier de Sardan ou de B. Hibou, mais il faut reconnaître le schématisme de leurs modalités comparatistes. De plus, cette sociologie historique doit se mener aujourd'hui dans la moyenne ou longue durée qui conduit de l'après-seconde guerre mondiale au début du XXI^e siècle. Il faut nous démontrer *de l'intérieur* comment se construit, se recompose et se désarticule l'ensemble des appareils d'État. Les études de cas n'ont de pertinence que si l'on perçoit la dynamique de *formation* et de *déformation* des bureaucraties administratives au sein desquelles, qu'on le veuille ou non, se développe ce que j'ai jadis appelé « la société d'État » [1990 b; 2002]. Privatisation et corruption ne sont que des formes particulières, exacerbées, du mouvement général des mobilités sociales qui inventent et qu'inventent les sociétés africaines. Mutations démographiques, remodelage des rapports d'âge et de genre, dialectiques d'individuation et de recomposition familiale ou domestique, dissolutions informelles du salariat, banalisation de la violence et de la prédation dans les modes de production et de reproduction, dominance globale des enculturations religieuses, migrations transcontinentales et mondiales dessinent un contexte qui relativise le caractère soi-disant inéluctable de la désétatisation.

La seconde considération souligne la permanence de l'invisibilité de l'ordinaire bureaucratique. À force de transformer les institutions publiques en partenaires d'arènes plurielles de négociation et d'intermédiation, à force de sociologiser à moitié l'anthropologie du développement avec des acteurs dont on aurait inégalement sous-estimé les systèmes d'appartenance, les sciences sociales ont peut-être déconstruit plus que de raison le fonctionnement ordinaire des routines bureaucratiques. Les processus de corruption et de désorganisation rampante ou manifeste n'ont en fait rien d'exceptionnel. Ce ne serait donc pas à cause du caractère inédit de ces phénomènes que les sciences sociales africanistes se sont mises à en privilégier l'analyse. C'est plutôt en suivant les interprétations externalistes (développementaliste ou dépendantiste) que ces sciences sociales ont recentré leurs centres d'intérêt sur ces lieux communs de rencontre entre la rationalité de l'intervention (bénéfique ou maléfique) du développeur et les rationalités de défense (par détournement ou dissolution) des « développés ». Même les orientations critiques de la modernisation développementaliste, qui ont mis en avant le rôle premier des dynamiques et des contradictions internes des sociétés africaines, ont admis de fait que les logiques de la mobilité sociale se situaient là où se distribuent les ressources extérieures (d'origine internationale pour le national et le local, d'origine nationale pour le local et le domestique), du moins si l'on en croit le nombre important d'études consacrées à ce thème. L'oubli du corps de l'État, c'est tout simplement admettre que ce dernier n'est qu'une superstructure redistributrice politicienne sans aucune substance sociologique propre.

S'interroger sur l'existence paradoxale d'un État sans fonctionnaires, c'est découvrir le caractère partiel, et en tout cas ni sociologique ni anthropologique, de tous les travaux sur l'État moderne des États africains d'aujourd'hui. C'est reconnaître les effets désastreux de l'évolution apparemment formelle de la sociologie

de l'organisation au cours des années soixante et la culturalisation abusive qui s'en est suivie dans la sociologie et la science politique du développement¹³. Le rétrécissement empirique des objets, induit par l'adoption de méthodes et de techniques à la portée du chercheur individuel d'une part, et la non-formalisation des rapports sociaux de la modernité africaine sous forme de données sociales produites par et pour les appareils d'État (ce qui a exclu de fait les démarches quantitatives et formalistes d'une sociologie de l'organisation) de l'autre, a valorisé l'adoption d'une démarche soi-disant anthropologique plus soucieuse du local que du global. Même l'anthropologie sociale classique attachée à replacer les phénomènes sociaux au sein d'une *situation sociale* (voir M. Gluckman ou G. Balandier) a fini par subir les contrecoups de cette évolution et à en oublier en quelque sorte son « latin¹⁴ ».

BIBLIOGRAPHIE

- ABÉLÈS M. [1990 a], *Anthropologie de l'État*, Paris, Armand Colin, 184 p.
 ABÉLÈS M. [1990 b], *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette.
 ABÉLÈS M., JEUDY H.-P. (éd.) [1997], *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, 283 p.
 AYE J.R.A. [1997], « The Adjustment of Central Bodies to Decentralization: the Case of the Ghanaian Bureaucracy », *African Studies Review*, 40 (2): 37-57.
 BALANDIER G. [1967], *Anthropologie politique*, Paris, Puf, 240 p.
 BALLÉ C. [1990], *Sociologie des organisations*, Paris, Que-sais-je?, 2499, Puf, 128 p.
 BAYART J.-F. [1979], *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP (2^e éd., 1985, 348 p.).
 BAYART J.-F. [1989], *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 439 p.
 BAYART J.-F. *et alii* [1992], *L'Afrique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 268 p.
 BELLIER I. [1997], « Une approche anthropologique de la culture des institutions », in M. Abélès, H.-P. Jeudy (éd.), *Anthropologie du politique, op. cit.*: 129-161.
 BLUNDO G. (éd.) [2000], *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris, Puf, 348 p.
 BUITENHUIJS R. [1992], « Les hauts et les bas du politique par le bas », *Politique africaine*, 46: 150-153.
 COPANS J. (textes choisis et présentés par) [1975], *Anthropologie et Impérialisme*, Paris, F. Maspero, 480 p.
 COPANS J. [1990 a], « La banalisation de l'État africain. À propos de *L'État en Afrique* de J.-F. Bayart », *Politique africaine*, 37: 95-101.
 COPANS J. [1990 b], *La Longue Marche de la modernité africaine. Savoirs, intellectuels, Démocratie*, Paris, Karthala (2^e éd. revue et corrigée, 1998), 373 p.
 COPANS J. [1995], « Le débat kenyan », in S. Ellis, Y.-A. Fauré (éd.), *Entreprises et Entrepreneurs africains*, Paris, Karthala: 105-113.

13 Voir les réflexions de C. Coulon [1997] et nos commentaires critiques sur ce point [1998]. Lire également les remarques de S. Wright sur l'évolution de l'anthropologie britannique [1994 b].

14 Notons que ces évolutions ont fini par rejaillir également sur la sociologie française des années quatre-vingt-dix. C'est du moins le sens que l'on peut donner aux constats justifiant une « initiative de recherche » toute récente consacrée au thème du « Travail dans la fonction publique » au sein de l'action concertée incitative « Travail » de la Direction de la recherche (voir la lettre circulaire du 18 mai 2001). On peut notamment y lire le commentaire suivant: « Si certaines grandes entreprises publiques ont fait l'objet de nombreuses recherches, le cœur des trois fonctions publiques... sont (sauf exception) *très insuffisamment étudiés* » (souligné par nous J. C.!).

- COPANS J. [1998], « Six personnages en quête d'un africanisme », *Politique africaine*, 69: 89-108.
- COPANS J. [à paraître, 2002], « Vers la fin d'une "société" d'État ? », introduction, in Y. Lebeau, B. Niane, M. de Saint-Martin (éd.), *Reconfigurations sociales de l'État en Afrique*, Paris, Karthala.
- COULON C. [1972], « Système politique et société dans les États d'Afrique noire. À la recherche d'un cadre conceptuel nouveau », *Revue française de science politique*: 1049-1073.
- COULON C. [1997], « L'exotisme peut-il être banal? L'expérience de *Politique africaine* », *Politique africaine*, 65: 77-95.
- CROZIER M. [1951], *Usines et Syndicats d'Amérique*, Paris, Éditions ouvrières.
- CROZIER M. [1955], *Petits Fonctionnaires au travail. Compte rendu d'une enquête sociologique effectuée dans une grande administration publique parisienne*, Paris, CNRS, 126 p.
- CROZIER M. [1963], *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil (rééd., 1985), 383 p.
- CROZIER M. *et alii* [1974], *Où va l'administration française?*, Paris, Les Éditions d'organisation, 223 p.
- CULLEN S. [1992], *Anthropology, State Bureaucracy and the Community*, Cambridge, Cambridge University, Ph.D.
- CULLEN S. [1994], « Culture, Gender and Organizational Change in British Welfare Benefits Service », in S. Wright (ed.), *Anthropology of Organizations*, *op. cit.*: 140-157.
- CUNNISON S. [1982], « The Manchester Factory Studies, the Social Context, Bureaucratic Organisation, Sexual Divisions and their Influence on Patterns of Accommodation between Workers and Management », in R. Frankenberg (ed.), *Custom and Conflict in British Society*, Manchester, Manchester University Press.
- CZARNIAWSKA-JOERGENS B. [1992], *Exploring Complex Organizations. A Cultural Perspective*, London, Sage.
- DESMAREZ P. [1986], *La Sociologie industrielle aux États-Unis*, Paris, Armand Colin, 199 p.
- DUPUY F., THOENIG J.-Cl. [1983], *Sociologie de l'administration française*, préface de M. Crozier, Paris, Armand Colin, 206 p.
- EMMETT I., MORGAN D. [1982], « Max Gluckman and the Manchester Shop-Floor Ethnographies », in R. Frankenberg (ed.), *Custom and Conflict in British Society*, Manchester, Manchester University Press.
- GAUTRON J.-Cl. [1971], *L'Administration sénégalaise*, Paris, Berger-Levrault, 95 p.
- HAUBERT M. [1993], « Sociologie du développement: quelle sociologie et de quel développement ? », in C. Choquet *et alii*, *État des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Paris, Karthala: 177-190.
- HIBOU B. [1999 a] (éd.), *La Privatisation des États*, Paris, Karthala, 400 p.
- HIBOU B. [1999 b], « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 73: 6-15.
- JACQUEMOT P. [1988], « La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives », *Revue Tiers Monde*, XXIX (114): 271-293.
- KANE-DEVAUTOUR K. M., DEVAUTOUR P. [1996], *Administrations africaines et Sociétés africaines*, ministère de la Coopération et de la Francophonie.
- KANE-DEVAUTOUR K. M., DEVAUTOUR P. [2001], « Être chef de famille en Afrique et agent d'une administration publique: normes de comportement et stratégies de conciliation », in G. Winter (éd.), *Inégalités et Politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD: 363-374.
- KESLER J.-F. [1980], *Sociologie des fonctionnaires*, Paris, Que-sais-je?, 1802, Puf, 128 p.
- LAFAY Cl. [1996], *La Sociologie des organisations*, Paris, coll. 128, Nathan, 127 p.
- LOURAU R. [1977], *Le Gai Savoir des sociologues*, Paris, 10/18, UGE, 313 p.
- MARCHESIN Ph. [1993], « Science politique et développement », in C. Choquet *et alii*, *État des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Paris, Karthala: 97-116.
- MENDRAS H. [1995], *Comment devenir sociologue. Souvenirs d'un vieux mandarin*, Paris, Actes Sud, 335 p.
- NADER L. [1974], « Up the Anthropologist-Perspectives Gained from Studying Up », in D. Hymes (ed.), *Reinventing Anthropology*, New York, Vintage Books: 284-311.
- NIANE B. [1987], *Des instituteurs aux énarques: l'École normale William-Ponty, l'École normale supérieure et l'École nationale d'administration dans le processus de formation de la classe dirigeante au Sénégal*, Paris, EHESS, mémoire.

- NIANE B. [1991], « Des énarques aux managers. Notes sur les mécanismes de promotion au Sénégal », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 86-87: 44-57.
- NIANE B. [1992], « Le transnational, signe d'excellence. Le processus de disqualification de l'État sénégalais dans la formation des cadres », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 95: 13-25.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1996], « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, 63: 97-116.
- OLOWU B. [1999], « Redesigning African Civil Service Reforms », *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1): 1-23.
- POLITIQUE AFRICAINE [1999], « L'État en voie de privatisation », 73.
- POULANTZAS N. [1968], *Pouvoir politique et Classes sociales*, Paris, F. Maspero, 399 p.
- POULANTZAS N. (éd.) [1976], *La Crise de l'État*, Paris, Puf, 348 p.
- SAVINA M.-D., BOIDIN B. [1996], « Privatisation des services sociaux et redéfinition du rôle de l'État: les prestations éducatives et sanitaires au Bénin », *Revue Tiers Monde*, XXXVII (148): 853-874.
- SOW F. [1972], *Les Fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, Dakar, Ifan.
- TAY H. [1974], *L'Administration ivoirienne*, Paris, Berger-Levrault, 129 p.
- WALDO D. [1961], « Organization Theory: an Elephantine Problem », *Public Administration Review*, 21: 210-225.
- WRIGHT S. (ed.) [1994 a], *Anthropology of Organizations*, London, Routledge, xii + 217 p.
- WRIGHT S [1994 b], « Culture in Anthropology and Organizational Studies », in S. Wright, *Anthropology of Organizations, op. cit.*: 1-31.

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.

Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar

Mireille Razafindrakoto, François Roubaud *

La réforme de l'État est à l'ordre du jour à l'échelle mondiale, que ce soit dans les pays développés ou dans les pays en développement (PED). En Afrique plus qu'ailleurs, la question de l'État est au cœur des difficultés rencontrées depuis près de trente ans. Les maux dont il souffre sont bien connus : opacité, arbitraire, manque de compétences, politiques erronées, mauvaise gouvernance, corruption selon le langage des organismes internationaux, ou encore népotisme, clientélisme, tribalisme, patronage, distribution de prébendes, prééminence des « *Big men* », « politique du ventre », etc., chez les africanistes. Ces caractéristiques communes à l'ensemble du continent, à des variantes près, ont conduit à en qualifier le mode de fonctionnement de « néopatrimonial » [Médart, 1982 ; 1991]. Aux règles de l'État de droit et à l'impartialité des procédures bureaucratiques légal-rationnelles chère à Weber s'est substituée une logique de « chevauchement » (*straddling*), mise en lumière à l'occasion du fameux « débat kenyan » [Cowen, Kinanjui, 1977 ; Kitching, 1985 ; Copans, 1995] et largement reprise depuis par les africanistes [Bayart, 1989]. Cette dernière est caractérisée par la confusion entre le politique et l'économique, et le non-découplage des sphères publique et privée, la première étant soumise à la seconde. Derrière la façade institutionnelle se cachent au mieux l'État rentier et au pire l'État prédateur, kleptocrate ou malfaiteur. Dans de nombreux pays, sa déliquescence est telle qu'on a pu parler de privatisation [*Politique africaine*, 1999], voire de criminalisation de l'État [Bayart, Ellis, Hibou, 1997].

Pour faire face à cette dérive, l'aide publique internationale (APD), sous la tutelle des institutions de Bretton Woods, a conditionné ses interventions à la mise en place de réformes de l'État. L'ère des ajustements structurels avec son avatar contemporain, la lutte contre la pauvreté, qui a été imposée à la grande majorité des PED, se caractérise par une remise en question radicale du rôle de l'État. Nul ne contestera la nécessité de réformes visant à mettre fin aux dysfonctionnements patents et, dans certains cas dramatiques, de la régulation publique. En revanche, on est en droit de s'interroger sur les politiques préconisées et mises en place, dont le contenu a été invariablement guidé par un parti pris idéologique (le fameux « consensus de Washington »), avec pour maîtres mots : équilibre budgétaire, dérégulation, libéralisation. Dans ce domaine, le « moins d'État » a longtemps tenu lieu

* Économistes IRD, Cypre/Dial.

de principe fondateur unique (catéchisme) des réformes du secteur public; et c'est encore trop souvent lui qui se cache derrière les oripeaux du « mieux d'État », décliné comme un slogan par les institutions internationales depuis qu'elles ont redécouvert (récemment) les vertus de l'intervention publique [Banque mondiale, 1997].

Après deux décennies, le bilan des réformes du secteur public est celui d'un échec global. Rarement politique aura connu une telle généralisation pour d'aussi piètres résultats. Sous le chapeau générique de la réforme du secteur public, il convient de distinguer trois composantes principales: la restructuration et la privatisation des entreprises publiques, la gestion des dépenses publiques et la réforme de l'administration. Si, par nature, ces programmes sont difficiles à évaluer, un consensus se dégage, même au sein des institutions qui les ont promus, pour juger leurs résultats décevants, voire franchement négatifs [Lindauer, Nunberg, 1994; Lienert, Modi, 1997; Berg, 2000]. Cette reconnaissance les a d'ailleurs conduits à reconsidérer leur stratégie à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, avec la mise en place de réformes dites de la « seconde génération » et plus largement à porter l'accent sur les institutions et la qualité de la gouvernance [Haque, Aziz, 1999; Banque mondiale, 2000 a].

L'objectif de cette étude est de contribuer à la réflexion dans ce domaine en se centrant sur l'analyse des réformes de la fonction publique à Madagascar. Depuis le début des années quatre-vingt et à l'instar de beaucoup d'autres, ce pays a mis en œuvre une politique tout à fait standard sur ce front, avec des résultats similaires. Au-delà des spécificités, les enseignements qui peuvent en être tirés présentent suffisamment de points communs avec un éventail assez large de pays africains pour être généralisés. Notre thèse centrale est que les réformes de la fonction publique ont non seulement été un échec mais qu'elles ont paradoxalement contribué à la dégradation des services publics africains, qu'elles étaient censées rendre plus efficaces.

La première partie portera sur le fonctionnement de l'administration à Madagascar. Après avoir présenté le point de vue des administrés sur la performance des services publics, nous tenterons d'identifier les facteurs objectifs susceptibles de justifier l'opinion qu'ils s'en font. Nous mettrons en lumière les principales sources d'inefficacité et leur évolution sur longue période. Dans la seconde partie, nous chercherons à identifier les raisons qui ont conduit à la situation actuelle, en mettant l'accent sur l'impact des réformes passées. En conclusion, nous nous interrogerons sur l'économie politique de la réforme afin de dégager quelques pistes pour l'avenir.

Le fonctionnement de l'administration publique : éléments de diagnostic

Stigmatiser l'inefficacité des services publics n'est bien souvent qu'un lieu commun, dont il n'est pas scientifiquement légitime de se satisfaire. Pour fonder le diagnostic, il faudrait pouvoir mesurer la productivité de l'administration. Or la nature non marchande des activités et leur finalité économique (création d'externalités positives) sont autant d'obstacles à l'élaboration de concepts et d'indicateurs empiriques d'efficacité des services publics. Nous n'avons évidemment pas

la prétention d'avoir trouvé la solution à cette question théorique, sur laquelle butte depuis toujours la science économique. En revanche, nous tenterons d'étayer notre analyse en nous appuyant sur des données empiriques originales, exceptionnellement riches, collectées par le projet Madio¹. En premier lieu, le degré de satisfaction des usagers fournit une mesure indirecte de la performance de l'administration. En tant que bénéficiaires potentiels des services publics, on doit pouvoir apprécier, à travers leurs opinions, si l'administration remplit effectivement sa mission. En second lieu, il est nécessaire de compléter cette mesure subjective par des indicateurs plus objectifs. En effet, pour un même niveau de prestation, les administrés peuvent se montrer plus ou moins satisfaits, en fonction de leurs attentes.

Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers

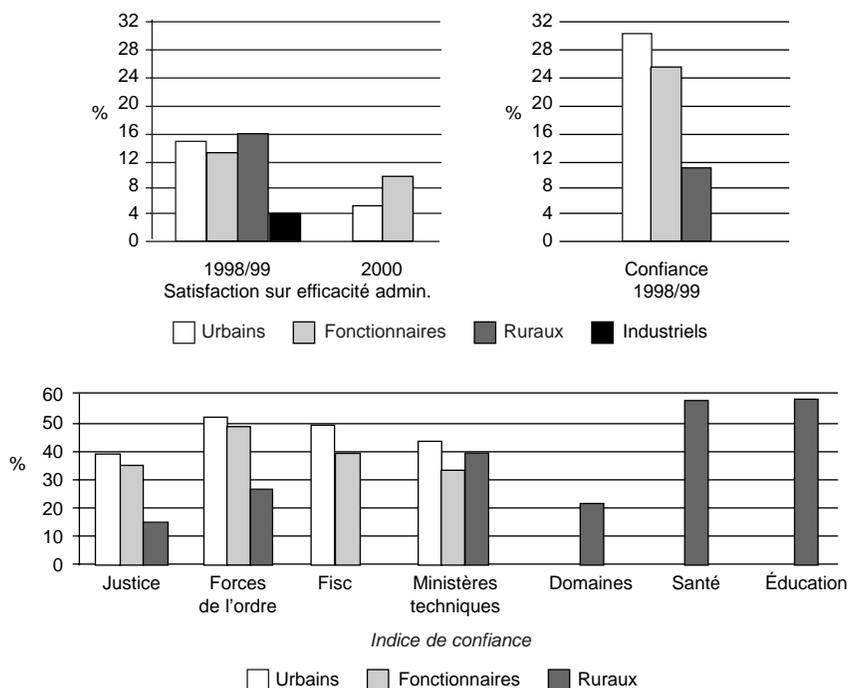
À l'heure où la réforme du service public fait de la relation de clientèle un maître mot du rapport administration/administrés, l'objectif affiché est loin d'être atteint. Le jugement de la population sur le fonctionnement de leur administration est sans concession. En 1998, moins de 15 % des Tananariviens la jugeaient efficace, une petite moitié lui accordait le bénéfice du doute, tandis que 36 % considéraient sa performance négative. La dénonciation des services publics n'est pas propre aux habitants de la capitale. Elle touche non seulement l'ensemble du milieu urbain, mais aussi les campagnes, dans des proportions très similaires. Deux ans plus tard, la situation a peu changé, et s'est même légèrement dégradée, d'après les données disponibles pour la capitale. On ne recueille plus que 5 % d'avis positifs sur l'efficacité de l'administration.

La conséquence directe de cette opinion négative est le faible niveau de confiance qu'ils lui accordent. Pris dans leur ensemble, près de 70 % de la population ne font pas confiance aux services publics dans l'accomplissement de leur mission. Globalement, les ruraux font preuve d'encore plus de défiance que les urbains. Si toutes les administrations sont touchées par ce phénomène massif, certaines sont particulièrement en ligne de mire. Des différentes fonctions identifiées dans les enquêtes, la justice est la plus décriée, suivie du service des domaines (pour les ruraux). Les services de santé et d'éducation en milieu rural semblent toutefois échapper à la condamnation unanime des usagers, avec près de 60 % de satisfaits.

Ce regard critique sur l'administration est partagé par toutes les couches de la population. Pour aucune, les services publics ne recueillent une majorité de suffrages positifs : hommes, femmes, jeunes, vieux, riches, pauvres, etc. Même les fonctionnaires, dont on aurait pu attendre plus de mansuétude, souscrivent à ce bilan négatif : un quart seulement lui fait confiance et à peine 12 % la trouvent efficace. Cette condamnation est d'autant plus significative qu'ils portent un jugement de l'intérieur, donc a priori averti.

1 Projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) : projet d'appui à la collecte de données statistiques et à la réflexion macroéconomique

Figure 1 – Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration



Sources: Enquête emploi 1998, 2000, Observatoires ruraux, 1999, Enquête annuelle dans l'industrie, 1998, Madio, nos propres calculs.

L'administration n'a pas meilleure presse chez les industriels. Au total, moins de 4 % des entreprises du pays se déclaraient satisfaites des prestations du service public, tandis que le solde de confiance est systématiquement négatif. Aucun des services ne recueille, en termes d'opinion favorable, plus du quart du suffrage des chefs d'entreprise. Encore une fois, la justice est mise sur la sellette, à côté des services douaniers et fiscaux, comme source majeure de mécontentement des opérateurs [Madio, 1999].

Des indicateurs objectifs: absentéisme, corruption et politisation de l'administration

Pourquoi l'administration ne répond-elle pas à l'attente des citoyens? Les enquêtes dont nous disposons permettent d'identifier au moins trois champs qui font l'objet de manquements graves: l'absentéisme, la corruption et la politisation abusive de la fonction publique.

En premier lieu, le problème d'absentéisme, souvent stigmatisé, avait en fait rarement été mesuré. On pouvait même être en droit de s'interroger sur son existence réelle: s'agissait-il d'un phénomène massif ou une généralisation abusive de

détracteurs du service public se basant sur quelques cas isolés? Mais les déclarations des administrés confirment que l'absentéisme affecte fortement la productivité des services publics. Près de la moitié des administrés n'ont pas trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoin d'eux. Ils ont dû revenir plusieurs fois dans les services concernés. Le nombre de retours moyen est de trois et, pour la moitié de la population, il a fallu s'y reprendre au moins à deux fois. Pour certains, le compte est beaucoup plus lourd: la délivrance d'un service aura exigé vingt, voire cinquante démarches successives.

En deuxième lieu, la corruption gangrène tous les rouages de l'administration. Même si globalement la petite corruption est en régression depuis 1995, elle reste un phénomène massif: en 1998, 29 % des habitants de la capitale en ont été personnellement victimes (42 % en 1995). C'est d'ailleurs pourquoi ce fléau est considéré par les Malgaches eux-mêmes comme le principal problème qui entrave le développement du pays [Razafindrakoto, Roubaud, 1996]. Nous ne reviendrons pas ici sur les effets économiques néfastes de la corruption en termes d'efficacité (distorsions, coûts de transaction, rationnements) et d'équité, tant la littérature sur la question est abondante. Parmi les services incriminés, l'administration territoriale, à ses différents échelons (quartiers, communes, départements, régions), est de loin la plus souvent citée. Les citoyens y sont confrontés dans tous les domaines où ils ont l'occasion de la solliciter (délivrance et légalisation d'actes divers, cadastre, impôts locaux, enregistrement, etc.). S'il convient de ne pas tirer de ces résultats un palmarès de la corruption², l'ampleur du phénomène conduit à apprécier avec plus de circonspection les bienfaits attendus du processus de décentralisation en cours. Par ailleurs, l'administration centrale est elle aussi largement affectée (police, tribunaux, services de santé et d'éducation).

Troisième facteur, la politisation de l'administration est mise en avant comme un facteur d'inefficacité de l'administration. Près des trois quarts des Tananariviens lui en font grief. Si nous avons pu montrer que l'affiliation à un parti politique, et en particulier au parti au pouvoir, était faible et seulement légèrement supérieure chez la masse des fonctionnaires que celui enregistré dans la population dans son ensemble (respectivement 4 % et 2,4 %), il augmente sensiblement à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie administrative [Roubaud, 2000]. L'accaparement des postes de responsabilité par la tendance politique en place est une entorse aux principes méritocratique et démocratique et favorise une gestion clientéliste et discriminatoire des ressources publiques.

Paradoxalement, les fonctionnaires sont tout autant victimes des dysfonctionnements du service public que l'ensemble des administrés. Dans ce domaine, la solidarité de corps ne joue pas. Cet état de fait explique leur point de vue critique sur les performances de la fonction publique. Ces résultats invalident l'hypothèse d'une stratégie tacite ou concertée de résistance passive de la part de fonctionnaires

2 Pour définir un véritable taux de corruption, il faudrait rapporter le nombre d'actes entachés de corruption au nombre total d'opérations exécutées. La prédominance de l'administration locale dans la distribution des institutions touchées par la corruption peut tout simplement refléter le fait que les services de proximité qu'elle délivre sont beaucoup plus souvent sollicités par la population que d'autres services d'administration centrale.

Figure 2 – Absentéisme, politisation et corruption de l'administration

	Urbains	dont fonctionnaires	Ruraux	Industriels		Industriels
Victime de l'absentéisme	44 %	45 %	18 %	-	Marchés publics non transparents *	89 %
Victime de la corruption	29 %	30 %	20 %	36 %	Pour obtenir des marchés, il faut :	
Administration trop politisée	74 %	74 %	64 %	80 %	– avoir des relations *	82 %
					– payer des commissions *	65 %

* Ne porte que sur les entreprises qui ont soumissionné.

Sources: Enquête emploi 1998, Observatoires ruraux, 1999, Enquête annuelle dans l'industrie, 1998, Madio, nos propres calculs.

cherchant à préserver leur rente de situation, stratégie qui serait en partie à l'origine de l'échec des réformes.

Si les ruraux semblent moins touchés par les dysfonctionnements de l'administration, c'est surtout parce que celle-ci est souvent absente dans les campagnes. Pourtant, malgré la démission de « l'État absentéiste », ils ne sont pas épargnés: 18 % se plaignent de ne pas avoir trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoin d'eux, 20 % ont été victimes d'actes de corruption et les deux tiers ont eu à souffrir de la politisation des représentants locaux de l'État.

En fait, la population subit d'autant plus la défaillance des services publics qu'elle a recours à ses services: les urbains plus que les ruraux et les industriels plus que tous. Ainsi, 80 % des chefs d'entreprise déclarent que l'administration est trop politisée et 36 % ont été personnellement sollicités par des fonctionnaires indéliques dans le cadre de leur activité. Les services douaniers et fiscaux sont aux premières loges, suivis de la police et de la justice. Dans le cas des industriels, il est possible de dépasser la seule mesure de la petite corruption, pour toucher le phénomène plus opaque de la grande corruption, à travers la passation des marchés publics. Parmi les entreprises qui ont soumissionné à des appels d'offres publics (soit environ un quart de l'ensemble des entreprises), 11 % seulement déclarent que l'octroi est transparent, 82 % affirment qu'il est nécessaire d'avoir des relations bien placées et 65 % de payer des commissions pour obtenir un marché public [Madio, 1999]. Ces chiffres confirment que la corruption touche l'ensemble de l'administration malgache, et va croissant de la base au sommet de l'État.

Parallèlement aux trois sources de dysfonctionnement qui viennent d'être soulignées, l'évolution du mode de recrutement dans la fonction publique sur longue période constitue également un indicateur qui mérite d'être relevé pour tenter d'étayer l'impression de délitement progressif du fonctionnement de l'administration. En même temps que les flux d'embauche se tarissaient, les moyens d'intégrer l'administration devenaient de plus en plus liés au capital social du

candidat. Si le concours n'a jamais constitué la seule voie d'accès à la fonction publique, il comptait pour environ la moitié des nouvelles embauches jusqu'au début des années soixante-dix. Depuis lors, sa part n'a cessé de reculer, pour n'en représenter plus qu'un tiers au cours des dix dernières années. Parallèlement, la mobilisation des relations personnelles est devenue le principal canal de recrutement en passant de 20 % pour les plus de 45 ans à 75 % chez les jeunes de moins de 25 ans. Cette évolution doit évidemment être mise en relation avec la politisation de l'administration relevée précédemment. Ce changement radical dans le mode d'accès à la fonction publique est bien le symptôme du recul du modèle weberien et de la « retraditionalisation » de l'État, pour reprendre l'expression proposée par Chabal et Dalloz [1999] à propos de la dynamique des sociétés africaines.

L'impact des réformes de la « première génération »

Les dysfonctionnements de la fonction publique malgache amènent à s'interroger sur les facteurs qui ont conduit à une telle situation. Il s'agit en particulier de faire le lien entre les performances de l'administration et les réformes successives dont elle a été l'objet. À l'instar de la plupart des pays d'Afrique, deux vagues de réforme se sont succédé depuis le début des années quatre-vingt (voir encadré ci-après). La première (dite de la « première génération ») était fondée essentiellement sur deux principes : d'une part, le caractère impératif et prioritaire du rééquilibrage budgétaire ; d'autre part, la nécessité de réduire les champs d'intervention de l'État ainsi que sa taille. Que ce soit dans le cadre des programmes de stabilisation, d'ajustement structurel ou sectoriel, les restrictions budgétaires ont servi de « *deus ex machina* » à la réforme de l'administration, partant du principe que le moins d'État ne pouvait qu'être bénéfique. La reconnaissance des résultats mitigés des mesures mises en œuvre au cours de cette phase a récemment conduit les institutions internationales à une réorientation des objectifs en concédant qu'il est aussi nécessaire de tenir compte de la qualité des services délivrés, mais sans remettre en cause le truisme de base (« faire mieux avec moins »).

S'il est encore trop tôt pour juger des résultats de cette seconde génération de réformes, élaborées dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix et timidement engagées à Madagascar depuis 1999, on peut en revanche se pencher sur l'efficacité de près de deux décennies d'ajustement quantitatif. D'un point de vue strictement budgétaire, certains objectifs ont été atteints. De 1973 à 1996, le poids de la masse salariale relativement au PIB a été divisé par deux en passant de 6,6 % à 3,1 %. Parallèlement, les dépenses de l'État en biens et services se montaient à 9 % du PIB en 1973. Elles ne représentaient plus que 4,4 % en 1996³. Toutefois, la question du déficit public reste entière du fait de la dégradation de la performance fiscale et de l'augmentation des intérêts de la dette, qui passent de 0,2 % à près de 5 % au cours de la même période. Sur le front de

3 Ces chiffres, tirés de la base de données de la Banque mondiale [WDI, 2000], sont peut-être surestimés. D'après les données du FMI, depuis le milieu des années quatre-vingt, le pourcentage serait de l'ordre de 2 % (et même 1,1 % en 1996).

Deux générations de réforme de la fonction publique

La « première génération » des réformes en Afrique s'inscrivait dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. L'objectif affiché était de maximiser la productivité des dépenses de l'État. Mais concrètement, il s'agissait de résoudre la contrainte des finances publiques en limitant d'une part, les domaines d'intervention de l'État et, d'autre part, le poids de la masse salariale. Les mesures spécifiques clairement envisagées portaient sur :

- le recentrage du rôle de l'État autour de ses fonctions essentielles *;
- la diminution de l'effectif du personnel et son redéploiement dans les secteurs prioritaires;
- la mise en place d'agences autonomes ou la contractualisation pour la fourniture de certains services publics;
- la restructuration des rémunérations pour rendre plus transparents et maîtriser le poids des avantages hors salaires.

La baisse des salaires réels n'était pas explicitement préconisée dans les textes. Toutefois, les gouvernements ont été poussés à appliquer une telle mesure pour faire face à la nécessité de rétablir à court terme l'équilibre budgétaire. Et cela d'autant plus que beaucoup d'analyses insistent sur le fait que les fonctionnaires reçoivent un revenu nettement supérieur au PIB par tête.

Dans les faits, pour le cas malgache, ces options, avec la primauté de l'objectif de stabilisation financière, se sont traduites par des mesures de privatisation, le gel brut des embauches, la mise en place de structures parallèles pour contourner les dysfonctionnements des services administratifs clés (impôt, prévision, suivi des politiques, etc.), une politique salariale restrictive et la réduction du poids de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de l'administration.

La « seconde génération » des réformes, mise en œuvre depuis la fin des années quatre-vingt-dix, n'exclut pas la nécessité de poursuivre les ajustements quantitatifs tout en insistant cette fois-ci sur l'objectif d'amélioration de la qualité de la fonction publique et notamment des ressources humaines. Les conflits en termes d'objectifs pouvant surgir entre les deux volets de la réforme – restrictions quantitatives et amélioration de la qualité – sont dorénavant reconnus. Mais la possibilité de trouver un juste équilibre est mise en avant.

Concernant le cas de Madagascar, les mesures préconisées concrètement en 1999 pour la seconde vague des réformes portent globalement sur : l'information et la consultation des usagers; la responsabilisation des agents de l'État et notamment des cadres; la refonte du statut des fonctionnaires prévoyant la contractualisation progressive de certains postes pour permettre de lier les rémunérations aux mérites; la décentralisation; l'accroissement de l'effectif de 2,5 % par an en les concentrant dans les secteurs prioritaires** ; l'augmentation annuelle du salaire minimum à un rythme supérieur à l'inflation; et la décompression de la grille salariale. Malgré tout, les textes stipulent clairement encore la nécessité de tenir compte des contraintes financières de l'État et donc de l'obligation de contrôle de la masse salariale.

* Cet objectif découlait principalement de l'optique de libéralisation de l'économie, le postulat de base étant que les interventions de l'État sont sources de distorsions. L'argument selon lequel cela pourrait rendre ce dernier plus efficace était secondaire.

** En fait, le gel des embauches a été abandonné depuis 1997. On retrouve le niveau de la fin des années quatre-vingt (130 000 fonctionnaires) en 2000.

l'emploi public, la stratégie du *containment* a été couronnée de succès. L'effectif total (y compris les militaires) qui était de l'ordre de 100 000 en 1980 ne dépassait pas 115 000 en 1996, soit, compte tenu d'une croissance démographique de 3 % l'an, un recul de 30 % en termes relatifs. La décision d'appliquer un gel brut⁴ des embauches en 1989 a même conduit à une diminution absolue de près de 13 % en l'espace de six ans. Au-delà des chiffres, c'est le principe même du « moins d'État », sur lequel se fondent les coupes sévères, qui mérite d'être questionné. Nous tenterons de montrer que la contraction brutale et continue de la masse salariale, obtenue par un ajustement à la baisse à la fois de l'emploi et des rémunérations, a provoqué des effets dévastateurs sur la capacité administrative de l'État. Cependant, le diagnostic est d'autant plus difficile à étayer que les informations précises et fiables font défaut. Ce travers, loin d'être propre à Madagascar, est généralisé. Mais, à la différence de ceux qui s'étonnent qu'on ait consacré aussi peu d'efforts pour réunir des données sur l'emploi et les salaires dans la fonction publique alors qu'ils sont au centre des politiques mises en œuvre [Schiavo-Campo *et alii*, 1997 ; Haque et Aziz, 1998], il nous semble que ces lacunes en termes d'information statistique sont justement un effet pervers des réformes et constituent une des conséquences de la dégradation des performances de l'administration.

L'effectif de la fonction publique : sur ou sous-administration ?

Le sureffectif de la fonction publique est posé comme un postulat dans la plupart des analyses sur les réformes en Afrique [Lindauer, Nunberg, 1994 ; Lienert, Modi, 1997 ; Banque mondiale, 2000]. Or, la notion de taille optimale de l'administration est très discutée. Bruton et Hill [1996] relèvent que les liens (positifs ou négatifs) entre la taille et la performance de l'État ne sont pas démontrés et dépendent du contexte du pays. Par ailleurs, la comparaison du nombre de fonctionnaires par habitant montre que le caractère pléthorique de l'effectif de l'administration africaine est loin d'être avéré. Bien au contraire, avec moins d'un fonctionnaire pour cent habitants dans la plupart des pays d'Afrique, contre un ratio environ dix fois supérieur pour les pays de l'OCDE, le continent souffre de sous-administration chronique. Dans l'étude la plus complète réalisée à ce jour sur cette question, à partir de données compilées pour plus de cent pays, Schiavo-Campo *et alii* [1997] confirmaient ce diagnostic : la taille de l'administration africaine relativement à sa population est la plus faible du monde. Même en rapportant le nombre de fonctionnaires à la population active, la sous-administration africaine reste massive : de 2 % à 3 % à Madagascar contre 24 % pour la France. Il faut remonter en 1886 pour retrouver en France le ratio de deux agents de l'État pour cent personnes actives. Ce ratio atteint déjà 7 % en 1947, avant même la mise en place de l'État providence [de Singly, Thélot, 1988]. Dans ces conditions, il est difficile de s'expliquer l'acharnement persistant à vouloir réduire

4 Théoriquement, le gel brut suppose l'arrêt des embauches sans même prévoir le remplacement des départs à la retraite. Dans la pratique, quelques nouveaux fonctionnaires ont été recrutés mais en nombre très limité.

Figure 3 – Comparaison de la part de l'emploi public relativement à la population totale

	Effectif fonction publique/population (en %)		Effectif fonction publique/population * (en %)
Bénin (1995)	0,6	Danemark (1997)	13,3
Burkina Faso (1995)	0,4	Suède (1995)	12,0
Cameroun (1995)	1,6	France (1996)	7,5
Côte-d'Ivoire (1995)	0,7	Allemagne (1995)	7,0
Mali (1995)	0,4	Royaume-Uni (1998)	6,5
Madagascar (1996)	0,8	Italie (1997)	6,0

* Une certaine prudence est nécessaire dans la comparaison des chiffres compte tenu des différences de structure et de classification entre les pays.

Sources: Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA), OCDE/Public Management, Public Sector Pay and Employment (PSPE), nos propres calculs.

les effectifs publics africains, qualifiés de pléthoriques, contre l'évidence la plus élémentaire; sinon à invoquer un tropisme anti-État de la part des promoteurs des réformes. Au dictionnaire des idées reçues, le *rightsizing* de l'administration est devenu synonyme de *downsizing*.

L'aveuglement des fonctionnaires internationaux ne semble d'ailleurs pas être partagé par la population malgache. En effet, à peine un tiers des habitants de la capitale adhère à l'idée selon laquelle le nombre de fonctionnaires est trop élevé dans le pays. Près de 20 % affirment même qu'ils sont trop peu nombreux. Les chefs d'entreprise, peu susceptibles de mansuétude à l'égard de l'administration, sont encore plus nombreux à se plaindre des sous-effectifs: un opérateur sur trois réclame plus de fonctionnaires. Ces résultats sont d'autant plus significatifs que le credo libéral est largement martelé par les médias et qu'en tant qu'utilisateurs des services publics, ils sont aussi les principales victimes de la mauvaise organisation de l'administration.

Outre son impact sur la capacité des services publics, le gel des recrutements n'a pas été sans conséquence en termes de vieillissement de la fonction publique, rendant d'autant plus improbable le sursaut productif tant attendu⁵. Ainsi, Madagascar constitue un cas extrême en Afrique, avec un âge moyen de 44 ans dans l'administration contre 35 ans pour l'ensemble de la population active occupée en 1999. D'après les chiffres de l'OFPA (Observatoire des fonctions publiques africaines), plus de 80 % des fonctionnaires malgaches avaient plus de 40 ans en 1995 (et 40 % plus de 50 ans), alors que les pourcentages équivalents se situent entre 30 % et 50 % dans les autres pays africains (et 5 % à 16 % pour les plus de 50 ans).

5 Ce gel des recrutements a eu un impact très négatif sur l'insertion des jeunes, et plus particulièrement des diplômés [Antoine *et alii*, 2001].

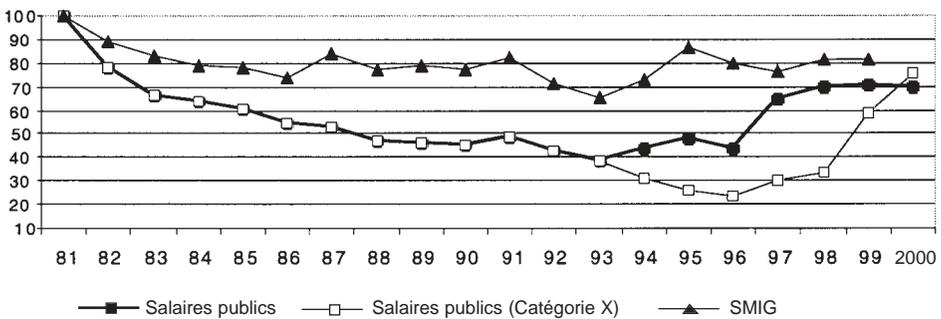
Salaires, compression de la grille indiciaire et pauvreté

Moins difficile à mettre en œuvre, la réduction des salaires réels a été l'instrument privilégié de réduction des dépenses. Les fonctionnaires n'ont cessé de subir une dégradation du niveau de leur salaire réel durant près de deux décennies. Amorcée à la fin des années soixante-dix, la politique de désindexation des salaires sur les prix a été maintenue jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. La chute a été vertigineuse. Ainsi, entre 1978 et 1996, le salaire moyen des agents de l'État a baissé de 74 % en termes réels. Malgré une inversion de tendance depuis cette date, les salaires publics restent en 2000 inférieurs de 46 % à leur niveau en 1978.

Au-delà du recul sans précédent du pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires, la comparaison avec l'évolution sur longue période du salaire minimum en vigueur dans le secteur privé montre que, dans un contexte économique défavorable qui n'a épargné aucune catégorie de salariés, ce sont les agents de l'État qui ont été les plus affectés. En 1981, le salaire public le plus faible (catégorie I, 300) équivalait à 2,3 fois le smic. Il n'était plus que de 20 % supérieur en 1996. Même si une revalorisation des salaires publics a eu lieu depuis cette date, le rapport reste en deçà de son niveau de départ (1,8 en 1999).

Plusieurs analyses imputent l'échec des réformes à une politique de contraction salariale différenciée au détriment des catégories les plus qualifiées ⁶ [Lienert, Modi, 1997; Banque mondiale, 2000 b]. Pour le cas malgache, les catégories élevées ont effectivement été les plus touchées par la politique salariale restrictive puisqu'elle s'est faite plus particulièrement en leur défaveur entre 1993 et 1997 ⁷. Les estimations économétriques à partir des données de l'enquête emploi montrent que le niveau des rémunérations (y compris les avantages hors salaires) des cadres du public, entre 1995 et 1997, est de 20 % inférieur à celui de leurs homologues

Figure 4 – Évolution des salaires publics en termes réels 1980-2000



* La catégorie X est la catégorie la plus élevée.

Sources : ministère de la Fonction publique, du Travail et des Lois sociales, nos propres calculs.

6 La baisse des salaires réels et la compression de la grille sont des faits stylisés observés dans la plupart des pays africains qui ont entrepris des réformes.

7 Pour la catégorie X, la plus élevée, les salaires réels ont chuté de 76,4 % de 1981 à 1996.

du secteur privé, toutes choses égales par ailleurs. Par la suite, malgré un spectaculaire mouvement d'élargissement de l'éventail des salaires, les cadres de l'administration continuent d'enregistrer une prime négative. En effet, dans un contexte de pénurie d'offre de main-d'œuvre qualifiée, la reprise économique a conduit les entreprises privées à augmenter fortement les salaires de leurs cadres.

Chez les non-cadres, il apparaît que les fonctionnaires sont effectivement mieux payés que leurs homologues du secteur privé. *Ceteris paribus*, ils perçoivent en moyenne une prime positive de l'ordre de 30 %, qui se maintient sur l'ensemble de la période 1995-2000. Cette prime est croissante à mesure que l'on descend dans la hiérarchie des emplois. S'il semble bien exister un désalignement par rapport aux prix du marché en faveur des fonctionnaires peu qualifiés, les autorités malgaches sont confrontées à un dilemme : la contraction des salaires de la grande masse des fonctionnaires est incompatible avec l'objectif affiché de lutte contre la pauvreté. En effet, en 1995, 78 % des ménages dont le chef était employé dans l'administration à un poste de non-cadre supérieur, soit près de 90 % des fonctionnaires, vivaient en dessous du seuil de pauvreté⁸ (contre 82 % pour l'ensemble des habitants de la capitale). Malgré les fortes réévaluations depuis cette date, ils étaient encore 57 % en 2000. La politique salariale expansive a donc eu un impact très significatif sur la réduction de la pauvreté à Madagascar, à la fois directement pour tous ceux qui exercent dans le secteur formel, mais aussi indirectement à travers l'accroissement de la demande globale [Razafindrakoto, Roubaud, 1999; Cogneau, 1999].

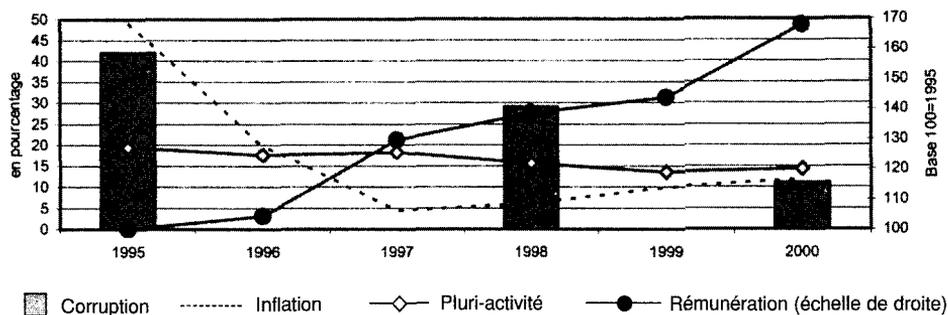
Ici aussi, le point de vue de la population corrobore l'idée que les fonctionnaires ne sont pas surpayés. En effet, 52 % des Tananariviens considèrent que les fonctionnaires ne sont pas assez payés, non seulement dans l'absolu, mais aussi relativement à leurs homologues du privé. Les industriels sont encore plus catégoriques. Ils sont moins d'un quart à juger que les salaires publics sont trop élevés, contre 56 % qui pensent le contraire.

Rémunération et performance de l'administration

La forte détérioration du pouvoir d'achat des fonctionnaires constitue en soi un résultat négatif, compte tenu de ses répercussions sur le niveau de vie des ménages. Mais, de plus, elle a forcément eu des effets nuisibles sur la motivation des salariés et, partant, sur la performance des services publics. À ce sujet, l'impact éventuel de la baisse des rémunérations sur le niveau de la corruption fait l'objet de discussions [Van Rijckeghem, Weder, 1997; La Porta *et alii*, 1999; Swamy *et alii*, 2001]. Mais en général, l'absence d'informations empiriques limite la portée de ces analyses. Au mieux, on dispose d'indices de perception de la corruption, par nature subjectifs et peu fiables. Dans le cas malgache, les données disponibles permettent d'estimer précisément l'incidence de la petite corruption. On peut ainsi connaître la proportion de la population qui a déclaré avoir été victime de la corruption au cours de l'année précédant l'enquête en 1995, 1998 et 2000. En 1995, l'incidence

8 Le seuil retenu équivaut à la norme de consommation alimentaire de 2300 calories par tête et par jour.

Figure 5 – Salaires publics et performance de l'administration



Sources : Enquête emploi 1995-2000, Madio, nos propres calculs.

de la corruption était massive: elle dépassait 40 %. Trois ans plus tard, elle avait régressé à 29 % et n'atteignait plus que 11 % en 2000 [Razafindrakoto, Roubaud, 2001 b]. Bien qu'il soit impossible de tester formellement l'impact de la hausse des salaires publics sur le taux de corruption, d'autres facteurs pouvant jouer simultanément (comme la baisse de l'inflation qui réduit l'incertitude), il ne fait aucun doute que l'amélioration du pouvoir d'achat des fonctionnaires a été un facteur déterminant du recul exceptionnel de la corruption (figure 5). Parallèlement, le nombre de fonctionnaires pluriactifs (*moonlighting*) a lui aussi baissé de plus de 5 points. Si une politique salariale généreuse ne saurait tenir lieu de panacée à la restauration-crédation d'une administration publique efficace et intègre, ces résultats mettent clairement en évidence le caractère suicidaire d'une contraction massive de la rémunération des fonctionnaires, telle qu'elle a pu être menée à Madagascar, comme dans de nombreux autres pays africains, pendant près de deux décennies.

Un consensus massif pour un système d'incitation-sanction

La remise en question de la légitimité de l'État et la dévalorisation induite de la fonction publique suite à la « première génération » des réformes ont conduit à un phénomène de démission des fonctionnaires devant leurs missions et leurs responsabilités. La réévaluation des salaires est une étape incontournable de la réhabilitation des services publics. Mais ces augmentations ne devraient être octroyées qu'en contrepartie d'une amélioration de la productivité et des services rendus. Il est étonnant que des mesures plus ambitieuses instaurant un système d'incitation-sanction ne soient pas plus explicitement envisagées dans les réformes en cours. Et cela d'autant plus qu'une telle option fait l'objet d'un consensus populaire massif. 95 % de Tananariens sont favorables à la mise en place d'un système de rémunérations liées au mérite et à la performance. 90 % demandent que les fonctionnaires défailants soient sanctionnés, sans exclure la possibilité de licenciement, en cas de faute grave. Toujours à l'encontre de ces fonctionnaires qui ne remplissent pas correctement leur mission, 88 % suggèrent

Figure 6 – Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration (en pourcentages)

	Total	Fonctionnaires		
		Total	Non cadres, + 45 ans	Syndiqués
<i>Favorable aux mesures suivantes pour accroître l'efficacité :</i>				
1. Lier le salaire au mérite/ performance	95,0	92,5	95,8	81,9
2. Sanctionner/licencier les fonctionnaires défaillants	90,0	83,0	83,5	73,4
3. Recruter des jeunes à la place des fonctionnaires défaillants	88,4	82,0	87,6	63,6

Sources: Enquête emploi 1998, Madio, nos propres calculs. Les estimations des deux dernières colonnes sont fragiles car elles reposent sur un faible nombre d'observations (60 et 40 respectivement).

qu'ils soient remplacés par des jeunes diplômés, recrutés pour l'occasion. Comme on pouvait s'y attendre, les chefs d'entreprise se prononcent également de façon unanime en faveur de ces mesures.

La sociologie primaire, qui tient lieu de pensum aux stratèges de la réforme de l'État dans la plupart des pays du monde où elle est proposée, a tendance à opposer les administrés, victimes parées de toutes les vertus, à des fonctionnaires archaïques, censés représenter le principal frein à la modernisation de l'administration. Outre le fait que les fonctionnaires ont souvent joué un rôle moteur dans la mise en œuvre des changements aussi bien économiques que politiques (dans le processus de démocratisation par exemple), cette bipolarisation réductrice semble être largement erronée. Les fonctionnaires sont presque aussi unanimes que leurs concitoyens pour plébisciter les mesures envisagées précédemment. C'est tout juste s'ils se montrent un peu plus réticents à certaines d'entre elles, à savoir celles dont la connotation est la plus répressive. « Seulement » 84 % revendiquent l'application de sanctions sévères allant jusqu'à la mise à pied pour les fonctionnaires indéliçats, et 82 % le recrutement de jeunes à leur place, contre respectivement 90 % et 88 % en moyenne. Même en essayant de repérer parmi les fonctionnaires des groupes susceptibles de se montrer les plus rétifs, comme ceux qui pourraient être les premiers à en faire les frais (les moins qualifiés, les plus âgés) ou encore les syndiqués, il est impossible d'identifier de véritables poches de résistance aux principes de la réforme.

L'application de ces mesures serait sans nul doute une véritable révolution par rapport à la pratique actuelle, où l'impunité règne en maître. Elles sont d'ailleurs identifiées comme les facteurs clés de la performance de l'administration dans diverses études [Rauch, Evans, 2000]. L'adhésion massive de la population, y compris des fonctionnaires eux-mêmes, à ces principes qui sont par ailleurs au cœur des orientations officielles de la réforme, conduit à s'interroger en conclusion sur les raisons pour lesquelles ils ne sont pas effectivement mis en œuvre.

Les réformes de la fonction publique de la « première génération » ont porté exclusivement sur des mesures d'ajustement budgétaire et de restrictions des dépenses, allant dans certains cas jusqu'à une remise en cause systématique du rôle et des fonctions de l'État. Cette approche a produit des effets désastreux sur la capacité administrative de l'État. La qualité et la performance d'une institution publique dépendent de sa tradition et sa réputation, de ses ressources matérielles, de la clarté de son mandat, de son organisation et de sa liberté en matière de réorganisation, des systèmes d'incitation, et de la qualité de ses ressources humaines [Tanzi, 2000]. Notre analyse montre qu'aucune de ces conditions n'a été prise en compte dans le passé. Bien au contraire, les politiques appliquées allaient exactement à l'encontre de ces principes de base. Elles ont conduit à un affaiblissement de l'État alors que ce dernier devait gérer des transformations profondes de l'économie. En fait, l'importance des problèmes institutionnels dans les pays d'Afrique a été sous-estimée. Les réformes de la « première génération » supposaient que l'efficacité de l'État reposait essentiellement sur le choix d'une politique économique adéquate, sans qu'on ait besoin spécifiquement d'améliorer la performance de ce dernier en tant qu'institution chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Les analyses s'accordent aujourd'hui pour placer le développement institutionnel et le renforcement des capacités au centre de la réforme. Toutefois, dans ce domaine, les mesures préconisées se révèlent difficiles à mettre en œuvre. Des incertitudes subsistent sur la manière dont elles doivent être menées. Sur ce point, l'économie politique de la réforme reste à concevoir.

L'échec de la réforme met à jour un véritable paradoxe. Non seulement elle est préconisée « d'en haut » (gouvernants, bailleurs de fonds), mais elle est aussi réclamée par l'ensemble de la population. De plus, responsables comme administrés convergent sur les mesures à prendre. On se trouve donc a priori dans un cas particulièrement favorable où un large consensus se dégage pour mettre en place la réforme. Cette configuration mérite d'être soulignée, car nombre de mesures de politiques économiques adoptées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel sont loin de bénéficier de la même unanimité⁹.

Dans ce jeu à quatre acteurs – les bailleurs de fonds, les autorités politiques, les fonctionnaires et les citoyens –, ce sont à notre avis les deux premiers qui portent la plus lourde responsabilité de l'échec. La question de « l'appropriation » (*ownership*), dont dépendent la mise en œuvre effective des mesures et leurs chances de succès, est au cœur du problème. L'attitude ambiguë des bailleurs qui continuent de ne pas croire à la primauté du rôle de l'État, tout en lui demandant de réaliser des transformations majeures au niveau du pays, est particulièrement néfaste. Les inconvénients d'une faible implication des décideurs nationaux dans l'élaboration des politiques sont aujourd'hui de plus en plus reconnus par les institutions internationales [Nunberg, 1997; Banque mondiale,

9 Par exemple, la stratégie de désengagement de l'État à travers la privatisation des entreprises publiques est beaucoup plus controversée [Razafindrakoto, Roubaud, 2001 a]. Des pans entiers de la société, dont certains groupes de pressions particulièrement puissants, la rejettent, notamment au nom de la souveraineté nationale. Par ailleurs, les opinions diffèrent largement quant aux modalités concrètes de sa mise en œuvre.

2000 b]. Toutefois, sur le terrain, l'approche technocratique des bailleurs de fonds, dictant plus ou moins ouvertement le modèle à suivre et reposant sur la théorie du *best practice*, reste prédominante. Elle se fait au détriment d'un pragmatisme tenant compte des réalités du terrain et permettant aux gouvernements de s'exprimer sur leurs objectifs notamment de long terme. Comme le soulignait E. Berg [2000], l'aide extérieure est ainsi elle-même à l'origine de l'échec des réformes, puisque les mesures sont imposées, le plus souvent de façon non coordonnée par les différents organismes.

Dans ces conditions, les autorités nationales se considèrent libérées de la responsabilité de réussir des réformes [Knack, 2000]. Sur ce marché de dupes, elles font semblant d'en accepter le principe pour éviter les conséquences néfastes d'une rupture avec la communauté financière internationale, sans pour autant se donner les moyens de la mener à bien. Cette attitude dilatoire cache en fait une absence de volonté politique de faire aboutir la réforme. Les élites au pouvoir auraient trop à perdre dans l'instauration d'une administration efficace, intègre et indépendante. Elle ne pourrait plus alors servir d'alibi à ses propres pratiques clientélistes et de corruption à grande échelle. On est donc ramené à la nature néopatrimoniale de l'État en Afrique. S'il y a peu à attendre des classes dirigeantes, peu susceptibles d'abandonner de plein gré les privilèges dont elles jouissent et si, à court terme, la « société civile » est encore trop faible pour faire contrepoids, les bailleurs de fonds pourraient en revanche jouer un rôle catalyseur en favorisant la transparence et la circulation de l'information sur la gouvernance publique ; par exemple, en promouvant les enquêtes auprès des usagers et, plus généralement, en poussant à la mise en place d'un véritable système de suivi de la qualité des services publics. Le processus de démocratisation en cours sur le continent offre une opportunité inespérée pour transformer les effets d'une telle stratégie. Mais cela suppose qu'ils soient capables de faire leur *aggiornamento* sur leurs erreurs passées.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTOINE Ph., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. [2001], « Contraints de rester jeune ? Évolution de l'insertion dans trois capitales africaines : Dakar, Yaoundé, Antananarivo », *Autrepart*, 18, Paris, IRD-L'Aube : 17-36.
- BANQUE MONDIALE [1997], *L'État dans un monde en mutation*, rapport sur le développement dans le monde, Washington, World Bank, 290 p.
- BANQUE MONDIALE [2000 a], *The Quality of Growth*, Washington, World Bank, Oxford University Press, 262 p.
- BANQUE MONDIALE [2000 b], *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: a World Bank Strategy*, Washington, Public Sector Group, 190 p.
- BAYART J.-F. [1989], *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BAYART J.-F., ELLIS S., HIBOU B. [1997], *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Espace international, Complexe.
- BERG E. [2000], « Aid Failure: the Case of Public Sector Reform », in Finn Tarp (ed), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, London, New York, Routledge.
- BRUTON H.J., HILL C.B. [1996], « Public Expenditure and Economic Performance », in H.J. Bruton, C.B. Hill (eds), *The Evaluation of Public Expenditure in Africa*, Washington, World Bank, EDI Learning Resources Series: 1-29.

- CHABAL P., DALOZ J.-P. [1999], *L'Afrique est partie! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 196 p.
- COGNEAU D. [1999], « La formation du revenu des ménages à Anatananarivo: une microsimulation en équilibre général pour la fin du siècle », *Économie de Madagascar*, 4, Madagascar, BCM-Instat: 131-156.
- COPANS J. [1995], « Le débat kenyan », in S. Ellis, Y.-A. Faure, *Entreprises et Entrepreneurs africains*, Paris, Karthala-Orstom: 105-113.
- COWEN M., KINANJUI K. [1977], *Some Problems of Capital and Class in Kenya*, occasional papers n° 26, Institute for Development Studies, University of Nairobi.
- HAQUE N.U., AZIZ H. [1999], « The Quality of Governance: "Second Generation" Civil Service Reform in Africa », *Journal of African Economics*, AERC Plenary Sessions December 1997, 8, Supplement 1, Oxford University Press: 68-106.
- KITCHING G. [1985], « Politics, Methods and Evidence in the Kenya Debate », in H. Bernstein, B. Campbell (eds), *Contradictions in Accumulation*, Beverly Hills, Sage: 115-152.
- KNACK S. [2000], *Aid Dependence and the Quality of Governance: a Cross-Country Empirical Analysis*, Washington, World Bank, Policy research working paper n° 2396, 37 p.
- LA PORTA R. *et alii* [1999], « The Quality of Government », *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1): 222-279.
- LIENERT I., MODI J. [1997], *A Decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, Washington, Fonds monétaire international, WP/97/179, 47 p.
- LINDAUER D., NUNBERG B. (eds) [1994], *Rehabilitating Government. Pay and Employment Reform in Africa*, Washington, World Bank, 244 p.
- MADIO [1995-2000], *L'Emploi, le Chômage et les Conditions d'activité dans l'agglomération d'Antananarivo. Enquête 1-2-3, premiers résultats de la phase 1 sur l'emploi*, Madagascar, Instat-Madio.
- MADIO [1999], *Le Secteur industriel formel à Madagascar: caractéristiques, performances, perspectives. Enquête annuelle dans l'industrie*, Madagascar, Instat-Madio.
- MÉDART J.-F. [1982], « The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism? », in C. Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, London, Frances Printer.
- MÉDART J.-F. (éd.) [1991], *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- NUNBERG B. [1997], *Rethinking Civil Service Reform: an Agenda for Smart Government*, Washington, World Bank, Poverty and Social Policy Department.
- POLITIQUE AFRICAINE [1999], « L'État en voie de privatisation », 73, Paris, Karthala.
- PRIMATURE [1999], *La Réforme de la fonction publique*, atelier de Toamasina, 21-23 juillet 1999, Madagascar, CTRSP, ministère de la Fonction publique et des Lois sociales.
- RAUCH, J.E., EVANS P.B. [2000], « Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries », *Journal of Public Economics*, 74: 49-71.
- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. [1996], « Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'État et de l'économie », *Politique africaine*, 61, Paris, Karthala: 54-72.
- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. [1999], « La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999: la croissance économique profite-t-elle aux ménages? », *Économie de Madagascar*, 4, Madagascar, BCM-Instat: 103-137.
- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. [2001 a], *Pensent-ils différemment? La voix des pauvres à travers les enquêtes quantitatives*, Paris, Dial, 13.
- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. [2001 b], *La Corruption à Madagascar: incidence et dynamique*, Paris, Dial, 17.
- ROUBAUD F. [2000], « Partis et classe politiques: les intermédiaires démocratiques jouent-ils leur rôle? », in *Identités et Transition démocratique à Madagascar*, Paris, L'Harmattan/Tsipika, chapitre III: 93-135.
- SCHIAVO-CAMPO S., DE TOMMASO G., MUKHERJEE A. [1997], *An International Statistical Survey of Government Employment and Wages*, Washington, World Bank Group, Policy research working papers n° 1806, 83 p.
- SINGLY F(DE), THÉLOT C. [1988], *Gens du privé, gens du public. La grande différence*, Paris, Dunod, 256 p.
- SWAMY A. *et alii* [2001], « Gender and Corruption » *Journal of Development Economics*, 64 (1): 25-55.

- TANZI V. [2000], *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*, Washington, Fonds monétaire international, WP/00/36, 27 p.
- VAN RIJCKEGHEM C., WEDER B. [1997], *Corruption and the Rate of Temptation. Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*, Washington, Fonds monétaire international, WP/97/73, 54 p.

La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest

*Jean-Pierre Olivier de Sardan **

Nous voudrions ici, pour comprendre certains des « fonctionnements réels » des administrations africaines (lesquels, si l'on se réfère aux normes officielles, aux discours publics et aux attentes des usagers, sont incontestablement des « dysfonctionnements »), mettre en parallèle deux professions apparemment aux antipodes l'une de l'autre: celle de sage-femme et celle de douanier. Nous procéderons tout d'abord à une comparaison proche des données empiriques ¹, pour déboucher ensuite sur une proposition de modèle exploratoire, tentant d'interpréter les comportements des agents publics comme renvoyant à des normes pratiques et non comme un simple écart par rapport aux normes officielles. Deux composantes de ces normes pratiques seront analysées: les cultures professionnelles locales, spécifiques, et la culture bureaucratique privatisée, transversale.

Pourquoi ces deux professions ?

Tout les oppose à première vue. Le douanier opère dans un registre du contrôle et de la répression, alors que la sage-femme est associée à une délivrance et s'inscrit dans le champ des soins, de la prise en charge ², voire de la compassion. Du point de vue de l'« usager », l'apparition du premier est plutôt annonciatrice de mauvaise nouvelle, alors que la venue de la seconde signale l'inverse, même si dans les deux cas un fond d'angoisse est toujours présent: mais ces deux angoisses ne sont pas de même nature.

* Directeur de recherche à l'IRD, directeur d'études à l'EHESS.

1 Nous nous appuyons ici sur les résultats de deux programmes de recherche, en cours de publication. Le premier, financé par l'Unicef et la Coopération française et coordonné par Y. Jaffré et J.-P. Olivier de Sardan, est relatif à l'accès aux soins dans cinq capitales ouest-africaines, avec pour responsables nationaux Y. Diallo (Conakry), M. Koné (Abidjan), Y. Touré (Bamako), A. Fall (Dakar) et A. Souley (Niamey). Le second, financé par la Commission européenne et la DDC suisse et coordonné par G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, porte sur la corruption dans trois pays africains (en particulier dans les douanes, la justice et les marchés publics), avec pour responsables nationaux M. Tidjani Alou (Niger), N. Bako-Arifari (Bénin) et G. Blundo (Sénégal). Sur les méthodes d'enquête et certains premiers résultats, cf. Blundo et Olivier de Sardan [2000], Jaffré [1999]. Je remercie Aboubacar Souley, Hadiza Moussa et Alain Prual pour leurs remarques sur une première version de ce texte.

2 Soins et prise en charge correspondent à l'association en anglais de *care* et de *care*.

Les deux cultures professionnelles sont pour le moins différentes et relèvent de cursus de formation complètement divergents. La fonction de douanier est centrée sur la répression des fraudes, elle renvoie à une culture juridique, mais aussi à un apprentissage de techniques policières, à la maîtrise de réglementations complexes, à des procédures de surveillance, de guet, de soupçon. La fonction de sage-femme est de type paramédical, focalisée sur l'assistance à l'accouchement: sa préparation (consultations prénatales) et la détection éventuelle de risques, sa facilitation, son monitoring, certaines manœuvres en cas de problèmes mineurs, l'appel à des spécialistes en cas de problèmes graves et les premiers soins au nouveau-né et à l'accouchée...

Et pourtant, ces deux métiers, fort éloignés l'un de l'autre, sont tous deux en Afrique l'objet d'une réputation exécrationnelle. Les discours quotidiens spontanés comme les entretiens d'enquête convergent: les sages-femmes sont très largement décriées, on leur reproche d'insulter les parturientes, de les mépriser, de les racketter; quant aux douaniers, on les considère comme appartenant à une profession maudite, porteuse d'enrichissement aussi rapide qu'illicite, toujours prête à réprimer ou à extorquer.

D'une certaine façon, ces deux professions entretiennent, semble-t-il, avec leurs « usagers » respectifs (et selon le point de vue de ceux-ci), des relations similaires: le douanier comme la sage-femme s'enrichissent à leurs dépens, ils les traitent avec morgue, ils peuvent tout se permettre car l'impunité leur est garantie, ils s'en prennent aux démunis et s'arrangent avec les riches et les puissants, et malheur à qui ne connaît ni douanier (pour qui fait du commerce) ni sage-femme (pour qui accouche), car seule la connaissance personnelle peut permettre de se tirer d'affaire avec eux... Cette vision fort pessimiste et désabusée est largement partagée, selon nos enquêtes.

Pourquoi donc ces deux « extrêmes professionnels » sont-ils ainsi rapprochés dans l'opprobre public ?

Des formes de « violence » et de « racket » ayant un air de famille

Les sages-femmes

Toutes nos enquêtes le montrent: les maternités sont, plus encore que les dispensaires et les hôpitaux, perçues comme des lieux de corruption, au sens large du terme³. Et on retrouve, autour de l'accouchement, l'ensemble des dysfonctionnements relevés quotidiennement dans les centres de santé, mais quasiment « en pire ». En fait, le parcours de la parturiente est aussi un parcours d'obstacles, où l'on peut identifier diverses séquences distinctes, qui sont chacune, de façon plus ou moins aiguë, des lieux de « frictions » entre d'un côté, les personnels de santé (sages-femmes, mais aussi matrones, aides-soignantes, infirmières, filles de salle, gardien) et, de l'autre, les usagers (parturientes, mais aussi accompagnantes et maris): l'arrivée, l'attente avant l'entrée en salle de travail, la salle de travail, les suites de couches, la sortie. Nous prendrons comme exemple privilégié ici une

3 Sur ce sens large, cf., à propos du « complexe de la corruption », Olivier de Sardan [1999].

séquence particulière, la salle de travail, et un lieu de friction spécifique dans cette séquence, ayant pour pivot le problème suivant : comment accélérer le travail ?

Face à une femme anonyme en travail (en particulier s'il s'agit d'une primipare), suspecte de ne pas « pousser » assez, les sages-femmes adoptent le plus souvent une série de comportements stéréotypés qui sont éloignés tant d'une attitude compatissante que des normes techniques officielles apprises à l'école professionnelle. Elles allient la violence verbale (insultes du type « tu ne faisais pas tant de manières quand tu t'es fait faire cet enfant » ; ou menaces du type « si tu ne pousses pas assez, on va te déchirer » ; « si tu ne pousses pas assez, on va t'envoyer à la maternité centrale ⁴ »), et parfois même la violence physique (pour comprimer énergiquement le ventre ⁵), à la proposition quasi systématique (tournant parfois à l'injonction) d'administrer « un sérum », c'est-à-dire en fait une injection par perfusion d'ocytociques (en général Syntocinon dit « synto »), pour augmenter le rythme et la force des contractions, injection qu'il faut payer à la sage-femme. Autrement dit, les sages-femmes ont comme pratique courante de vendre, à titre personnel, une injection de synto, bien au-delà des indications normales de ce produit ⁶. Ces flacons, les sages-femmes se les procurent en les achetant elles-mêmes, pour les revendre aux « clientes ».

« Après l'accouchement de leur “passe” [protégée], la sage-femme, la fille de salle et l'infirmière se sont endormies. Après 1 heure du matin, nous [les stagiaires] avons au total quatre femmes en travail [...]. À 5 heures 30, accouchement de M^{me} A. d'un enfant de sexe féminin, né vivant, à terme. Cinq minutes après, nous observons une vente, par la sage-femme, de synto à une femme en travail. En fait, c'est le reste du synto acheté par une autre patiente. Après avoir reçu l'argent du produit, elle place la perfusion à la femme. Il est à remarquer que la sage-femme s'est réveillée uniquement parce qu'elle voulait vendre son synto » (extrait du carnet de note d'une élève sage-femme, stagiaire, pendant la nuit du 2 au 3 mai, dans une maternité de Niamey ⁷).

Parfois, le même flacon, dilué, est revendu en plusieurs « doses ». Parfois, la sage-femme « place » son produit avec la complicité des filles de salle, plus proches des parturientes. Parfois, les « recettes » ainsi obtenues sont « mutualisées » au niveau de l'équipe de garde (qui, dans une maternité, est l'unité pertinente).

« Le manœuvre dit qu'à chaque sortie de garde (8 heures ou 20 heures), le personnel de garde [sage-femme, fille de salle et infirmière] se partage l'argent qu'il a gagné, à la devanture de la maternité, au vu et au su de tout le monde » (rapport d'enquête de A. Tidjani Alou, maternité de B., Niamey).

4 La référence, qui est une indication thérapeutique décisive pour réduire la mortalité maternelle, est donc utilisée totalement à contre-emploi, comme menace, dans la mesure où accoucher à la maternité centrale signifie payer au moins dix fois plus cher l'accouchement, ce qui peut être une catastrophe économique. De plus, l'« opération » (la césarienne) est redoutée par les femmes (tant par peur d'une stérilité ultérieure que par peur de l'intervention elle-même).

5 Dans d'autres séquences de l'accouchement, on constate parfois également des violences physiques, comme lorsque l'on exige d'une femme dont le col n'est pas encore suffisamment dilaté qu'elle marche en long et en large dans la cour de la maternité.

6 Cela n'est pas sans conséquence néfaste en matière de santé publique : alors que la prescription d'ocytocique doit être réservée à des indications très particulières, son administration quasi systématique développe les risques de rupture utérine.

7 Cité in Souley [2000 : 16-17].

Mais dans tous les cas, l'objectif est clairement économique: c'est le meilleur moyen d'arrondir le salaire, par exemple de le doubler⁸. L'« argument de vente », si l'on peut dire, joue sur la vulnérabilité des femmes en couches et leur ignorance des normes médicales: on accepte de payer parce que c'est une prescription de la sage-femme, on accepte aussi de payer pour accélérer le travail, pour soulager l'angoisse, pour souffrir moins longtemps, pour éloigner la menace de l'épisiotomie, et surtout de l'évacuation ou de la césarienne... Ou parce que refuser de payer, c'est accroître les risques.

« Il y a une sœur du gardien qui est venue accoucher à la maternité. L'équipe de garde leur a demandé de donner 5 000 francs CFA pour qu'on place un sérum de synto pour accélérer le travail, mais elle a refusé de donner les 5 000 francs CFA. Après l'avoir insultée, elles lui ont donné une ordonnance, afin qu'on aille à la pharmacie l'acheter. Ce jour-là, cette femme a accouché dans la douleur car elles ne se sont pas occupées d'elle, parce qu'elle a refusé d'acheter leur produit simplement » (rapport d'enquête de A. Tidjani Alou, maternité de B., Niamey).

Les douaniers

Plus encore au niveau de la douane, on a affaire à un parcours du combattant où, de séquence en séquence, les occasions de friction, c'est-à-dire de ponction, se multiplient. On prendra ici aussi un exemple parmi bien d'autres: les contrôles effectués sur les routes, hors des postes de douane, par la brigade mobile (dite « la brigade »). La brigade a pour mission non seulement de vérifier que les véhicules qu'elle intercepte ont des papiers de dédouanement en règle (établis aux postes réguliers), et donc ne contiennent pas de marchandises de contrebande, non déclarées, mais aussi de vérifier que ces dédouanements sont « normaux », autrement dit qu'il n'y a pas eu sous-évaluation de complaisance par les douaniers postés à l'entrée sur le territoire. Cette brigade a toute latitude pour réévaluer le montant des droits à payer et établir des redressements ou infliger des amendes.

Il y a normalement des « indications » (sondages aléatoires, motifs de soupçons ou action sur renseignements) qui devraient borner les interventions de la brigade. Mais en fait, celle-ci agit bien au-delà de ces indications et utilise son pouvoir quasi discrétionnaire pour prélever un péage presque systématique sur tous les transporteurs qui passent à sa portée. Il suffit de menacer d'opérer un contrôle: celui-ci implique en effet un déchargement intégral pour fouille du véhicule et une perte considérable de temps et d'énergie, même pour un camionneur « en règle », lequel n'a de surcroît aucune garantie que ses papiers ne seront pas contestés malgré tout. L'usage est donc de glisser, que l'on soit en règle ou pas, une certaine somme à la

⁸ Sur Niamey, par exemple, la dose de synto est vendue par les sages-femmes entre 5 000 et 8 000 francs CFA. Si l'on estime que le bénéfice est de 4 000 à 7 000 francs CFA par flacon (dans la mesure où le même flacon peut servir à plusieurs administrations), on a, pour une moyenne de deux accouchements par équipe de garde, pour 15 jours par mois de service, et même en redistribuant jusqu'à la moitié de la somme aux membres de l'équipe (« bénévoles » ou filles de salle), un « revenu » mensuel supplémentaire allant de 60 000 à 100 000 francs CFA, pour un salaire officiel situé entre 50 000 et 90 000 francs CFA. Rappelons que les sages-femmes sont en général épouses de fonctionnaires, parfois mêmes de hauts fonctionnaires (cf. l'article pionnier de Jaffré & Prual [1993] sur les sages-femmes au Niger).

brigade. Les « convois » (camions groupés sous l'autorité d'un chef de convoi expert en arrangements avec la douane) ont leurs propres tarifs.

Les sommes recueillies, considérables⁹, sont en général « mutualisées » au niveau de la brigade, avec une redistribution d'une partie du gain vers les supérieurs hiérarchiques.

Ici aussi, mais d'une autre façon, le « racket » profite de la vulnérabilité de l'usager, en prenant son temps en otage et en jouant sur sa fatigue.

Brève comparaison

Bien sûr, il s'agit de deux « formes élémentaires » de corruption profondément différentes. Les « recettes » sont sans commune mesure, entre la sage-femme qui arrondit ses fins de mois et le douanier qui s'enrichit vite et beaucoup. Les logiques prédatrices sont aussi quelque peu différentes : le douanier est plutôt dans une logique de « péage », alors que la sage-femme joue plutôt sur une logique de transaction¹⁰. Un point commun est certes que chacun met en œuvre un savoir spécialisé complexe, hermétique à l'usager moyen. Ce dernier, du fait de son ignorance, dans un cas du code de la douane, dans l'autre cas des techniques obstétricales, est d'emblée en position de faiblesse. Mais ces deux types de savoirs sont très spécifiques, sans aucun rapport entre eux, et ils renvoient à des univers techniques incommensurables.

Dans les deux cas, les justifications avancées, celles qui servent de « support » ou de « légitimation » à la ponction, ont un fondement réel : il existe de vraies indications pour le synton; de même, certaines déclarations en douanes sont sous-évaluées, avec ou sans la complaisance des postes frontières. Mais, dans les deux cas, les pratiques réelles sont étendues démesurément au-delà du seul noyau admissible, pour devenir systématiques.

À première vue, les victimes de ces pratiques sont seulement les usagers : le transporteur comme la parturiente sont l'objet d'un prélèvement indu, qui passe de leur poche dans celle du douanier ou celle de la sage-femme. Mais il y a aussi un préjudice, certes annexe, subi par le « tiers absent¹¹ », à savoir le service public, acteur invisible pour les parties, mais qui pourtant perd ainsi une partie éventuelle de ses recettes douanières (pour les cas de fraudes rendues possibles par la complaisance de la brigade) ou de ses recettes de santé (pour les cas d'indications normales de synton dont le produit aurait dû être fourni par les stocks publics, ou en raison des complications éventuelles entraînées par ces pratiques).

Mais, surtout, ces « formes élémentaires » de corruption font partie, dans le domaine des douanes comme dans celui de la santé, d'un ensemble beaucoup plus général de dysfonctionnements et de pratiques plus ou moins illicites, de fait quasi banalisées. Il n'est aucune séquence de contact entre douaniers et usagers où l'on

9 5000 à 10000 francs CFA par camion pour environ 20 camions par jour, cela fait une « recette » collective de 100000 à 200000 francs CFA *par jour*, plus qu'un mois de salaire.

10 Nous avons, dans nos études sur la « petite corruption » en Afrique, identifié plusieurs « formes élémentaires » de corruption : la commission, le péage, la privatisation de l'acte, la gratification...

11 Cf. Meyer-Bisch [2000].

ne trouve, de façon généralisée, diverses formes d'« arrangements » ou de ponctions, toujours au bénéfice personnel du douanier, mais aussi parfois au bénéfice de l'usager (et alors aux dépens de l'État), que ce soit sous la forme de la création de files d'attente (engendrant donc des « raccourcis » ou des « passe-droits » payants) ou qu'il s'agisse de sous-évaluations « négociées » des marchandises. Ces pratiques illicites vont de la base (petite corruption systémique) au sommet (faveurs accordées pour raisons politiques ou clientélistes, ou grande corruption). Quant au secteur de la santé, il est, lui aussi, largement victime d'une « privatisation » interne: surfacturations indues, ventes illicites de médicaments, consultations privées clandestines, détournements de matériels et de fournitures, utilisation du secteur public pour capter une clientèle privée, tout cela est monnaie courante, dans les maternités comme dans les dispensaires et hôpitaux.

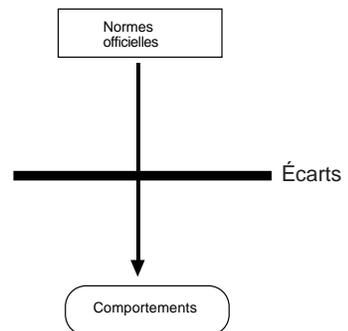
Dans ces deux domaines aussi, on constate une attitude fréquente, pour ne pas dire dominante, de morgue et de dédain envers les usagers anonymes, que leur vulnérabilité permet, semble-t-il, d'humilier, d'ignorer, de mépriser à loisir. Les témoignages d'usagers sont le plus souvent accablants: « on ne nous regarde même pas », « on nous traite comme des animaux », sont des remarques fréquentes. Inversement, dès lors qu'on « connaît quelqu'un », le comportement change, voire s'inverse. Les relations avec un usager familial, ou simplement « recommandé » (par un ami, un collègue, un parent), redeviennent « humaines », parfois même surpersonnalisées: l'usager est alors pris en charge avec égards, ou empressement. Il est à tous égards infiniment préférable, si l'on a affaire avec la douane ou avec la santé (et c'est vrai aussi des autres services publics), d'avoir en leur sein un « PAC » (expression courante désignant les « parents, amis et connaissances »). Diverses stratégies des acteurs visent d'ailleurs à se constituer ainsi une « relation » dans l'administration concernée. On voit donc des relations « dyadiques » permanentes s'instaurer: la femme enceinte parlera alors de « sa sage-femme », qu'elle consulte, parfois à domicile, et qui se rendra disponible quoi qu'il arrive pour l'accouchement, et le transporteur évoquera quant à lui « son douanier » dont il attendra la présence au poste de douane pour s'y présenter.

Évidemment, les phénomènes ici évoqués vont bien au-delà des douanes ou des maternités et concernent l'ensemble des administrations et services publics.

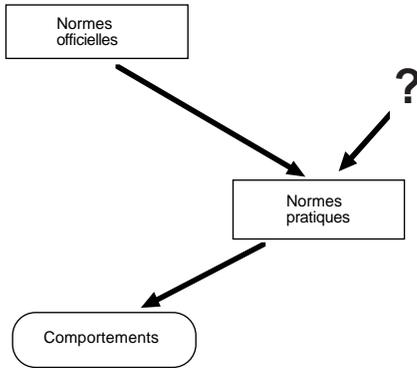
Proposition d'un modèle exploratoire

Nous voudrions rendre compte, par ce modèle, de la présence, dans les deux domaines considérés, à la fois d'éléments relevant de cultures professionnelles très spécifiques et sans commune mesure et d'éléments renvoyant à une sorte de culture bureaucratique commune.

Selon un schéma linéaire encore souvent prévalent (ci-contre), les écarts constatés entre normes et comportements relèvent essentiellement d'une mauvaise « application » des normes, ou d'une insuffisante compréhension



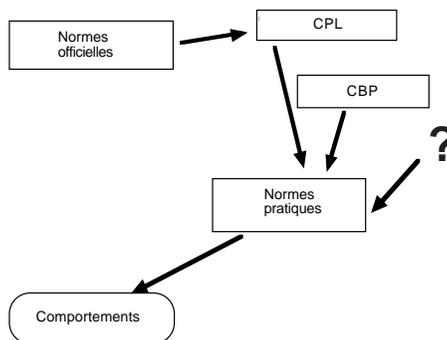
de celles-ci (le « message » est brouillé), et il convient alors soit de mieux surveiller l'application des normes (contrôle), soit de mieux en garantir la maîtrise par les acteurs (formation).



Nous préférons utiliser un schéma plus complexe, qui insère, entre les normes officielles et les comportements, un niveau de normes « pratiques ». Les comportements réels ne sont pas simplement des déviations par rapport aux normes officielles, ils relèvent en fait d'autres normes, non dites, que l'on appellera normes pratiques. Autrement dit, les comportements, dont on constate qu'ils ne suivent pas les normes officielles, ne sont pas simplement erratiques, non conformes, aléatoires, ils sont réglés par d'autres normes de fait, qu'il convient de

« découvrir ». Cette découverte est d'autant moins simple que ces normes pratiques ne sont pas nécessairement conscientes, explicitement connues en tant que telles, des acteurs eux-mêmes.

Notre hypothèse, ici, portera sur l'existence de deux composantes de ces normes pratiques, que nous nous proposons d'appeler respectivement « culture professionnelle locale » (CPL) et « culture bureaucratique privatisée » (CBP¹²).



Les cultures professionnelles locales (CPL)

Chaque métier a ses compétences techniques et ses normes professionnelles officielles, qu'un système de formation spécifique (cursus professionnel, avec formation initiale, et formation continue) a pour mission d'inculquer. Mais chaque

12 Le rôle que joue la « pluralité des normes » en Afrique a déjà été signalé [Berry, 1993; Lund, 1998; Chauveau, Le Pape, Olivier de Sardan, 2001]. Mais les exemples analysés relèvent le plus souvent de domaines particuliers, comme le foncier, où divers types de légitimités et de recours nettement identifiés et « visibles » s'affrontent. Nous tentons ici d'explorer, en nous intéressant au service public, soumis officiellement à un seul type de normes, d'autres modalités, plus fluides et latentes, de cette « pluralité des normes ».

métier est pratiqué de fait, localement, d'une façon quelque peu différente du modèle officiel, tout en incorporant de nombreux éléments de celui-ci, mais mêlés à des habitudes, des routines et des « tours de main » correspondant à un « savoir-faire » spécifique, à des ajustements liés au site, au fonctionnement particulier de la structure, au système local de gestion, à la nature de la hiérarchie en place, aux relations entre collègues, aux contraintes contextuelles, matérielles, financières, etc. C'est cet ensemble composite que nous appellerons « culture professionnelle locale », ou CPL¹³.

La CPL des sages-femmes en Afrique est marquée par un écart considérable entre la formation théorique reçue (souvent de type très scolaire, au pire sens du terme) et les conditions d'exercice « réel » du métier ensuite, dans un contexte de pénurie grave de matériels et de médicaments. Les stages pratiques, en fin de formation, sont souvent un traumatisme. Les stagiaires découvrent le « vrai » métier de sage-femme, loin des schémas aseptisés et intemporels des cours, sans aucun encadrement de leurs enseignants : ce sont elles qui doivent subitement faire l'essentiel du travail, sous la surveillance souvent lointaine de sages-femmes du service, qui les insultent parfois lorsqu'elles les réveillent « pour rien ». Ces stages, et les deux ou trois premières années d'affectation, constituent le lieu essentiel de la socialisation professionnelle, l'espace d'apprentissage de cette CPL. On y découvre comment se débrouiller avec tel ou tel médicament en rupture de stock, à travailler sans doigtiers disponibles, avec un tensiomètre en panne, et l'ambulance qui fait les courses du chef de service. On y apprend les trucs de métier, et aussi les « combines » plus ou moins tolérées. On y fait le tri entre certains gestes indispensables, et d'autres que l'on s'habitue à négliger. On s'y protège peu à peu contre la souffrance et la mort, on s'y défend de mieux en mieux contre les exigences excessives des parturientes et de leurs accompagnants, on s'habitue au dénuement et aux injustices, on en revient de ses illusions initiales, on commence à arrondir les fins de mois.

« Le problème que nous rencontrons ici en stage est l'impossibilité d'appliquer la théorie. Dès que les stagiaires commencent à pratiquer la théorie, les titulaires disent que ce n'est pas ça et cela les met beaucoup dans l'embarras » (F. C. M., élève sage-femme stagiaire, ENSP, Niamey).

« Il y a une très grande différence entre ce qu'on nous apprend à l'école et ce qu'on voit sur le terrain. Par exemple, à l'école, on nous dit que pour procéder à l'expulsion d'un placenta, il faut attendre 30 à 45 minutes après l'accouchement, le temps que ça se décolle, ensuite on procède à l'expulsion complète. Mais là, on voit des sages-femmes qui attendent juste le temps de faire la toilette du bébé, environ 10 à 15 minutes, pour procéder à la délivrance, elles l'expulsent de force et les patientes font des hémorragies » (M^{me} I. A., élève sage-femme stagiaire, ENSP, Niamey).

Cet apprentissage « sur le terrain », avec un mélange d'initiation et de désenchantement, les douaniers le font aussi au sortir de l'école des douanes, bien sûr dans des conditions totalement différentes et pour aboutir à une CPL complè-

13 On trouvera dans Darré [1997], à propos des pratiques agricoles en France, une approche stimulante de la production de normes par le groupe professionnel local (le même auteur présente les sources théoriques de sa réflexion dans Darré [1999]).

tement autre, marquée par une culture de « corps en tenue ». Ici, le tri s'opère au sein d'une réglementation complexe et changeante, entre ce qui est utile et ce qui est inutile, ce que l'on doit absolument respecter et ce avec quoi on peut prendre des distances ou que l'on peut négocier. Peu à peu, on apprend les non-dits et les codes informels, les filières et les raccourcis, on commence à avoir ses « indics » et à savoir les manipuler, on noue des relations privilégiées avec tel transitaire ou tel commerçant, on acquiert un savoir-faire dans les rapports avec ses chefs ou avec ses subordonnés, on devine quels sont les « ascenseurs » qu'il faut renvoyer, les services qu'il faut savoir rendre, les bénéfiques auxquels on peut prétendre et ce qu'il faut redistribuer à la hiérarchie, on apprend à ruser et à transiger.

La CPL des douaniers et la CPL des sages-femmes sont évidemment totalement irréductibles l'une à l'autre. Chacune combine trois ensembles d'éléments au moins : a) des « traces » directes des normes et compétences officielles respectives ; b) des traces plus indirectes, en ce qu'elles ont été « adaptées » et « trafiquées », on pourrait dire « détournées ¹⁴ » ; c) un ensemble de comportements appris sur le tas, autrement dit de normes informelles produites localement, à la fois d'ordre « technique », d'ordre « relationnel » et d'ordre « économique », y inclus la corruption (on pourrait ici parler de *coping strategies*, de « débrouilles »).

Une CPL quelconque inclut d'ailleurs souvent divers corps ou statuts, formels ou informels : la CPL d'une maternité associe, autour des sages-femmes, les aides soignantes, les filles de salle, parfois des matrones ou des secouristes, chacun de ces « corps » pouvant de fait pratiquer les mêmes actes thérapeutiques, nouer des relations similaires avec les usagers et développer les mêmes « combines ». De même, un bureau de douane, c'est aussi des transitaires officiels ou clandestins et des rabatteurs ou indicateurs (cf. *karen duwan*, « chien de douane », en langue hausa).

Le plus souvent, l'espace privilégié de constitution, d'exercice et de reproduction de la CPL est le service ou l'équipe (une maternité ou une équipe de garde ; un bureau de douane ou une brigade), avec, dans le système actuel de *turn-over* frénétique des administrations africaines, où les chefs de service restent rarement plus d'un an et où la valse des affectations ne s'arrête guère, une « permanence » de cette CPL (c'est-à-dire une mémoire des habitudes, routines et combines locales) qui est assurée paradoxalement par les petits personnels auxiliaires, souvent « bénévoles », et, eux, stables, car non « affectables » ailleurs.

On en arrive ici à des traits structureaux des services publics, qui renvoient quant à eux à une culture bureaucratique transversale aux différentes professions.

La culture bureaucratique privatisée (CBP)

Quels que soient les services publics ou les administrations concernées, un certain nombre de comportements récurrents se manifestent, dans la façon de travailler

14 Ce terme n'est pas ici pris dans le sens d'un prélèvement illicite, mais dans celui d'une réorientation ou d'une transformation. Sur les processus de « détournement » classiques dans les opérations de développement, cf. Olivier de Sardan [1995].

des fonctionnaires et leurs rapports avec les usagers¹⁵. On les regroupera sous les traits suivants :

Le « privilégisme » : toute fonction bureaucratique implique un ensemble de privilèges, visibles et invisibles, qui sont au cœur de l'identité professionnelle. Les « avantages de fonction » (dont beaucoup sont informels, relevant de l'usage et non du droit, des situations acquises et non des conventions collectives) sont étendus autant que possible (et le plus souvent au détriment des « clients ») : usage privé et systématiquement abusif du téléphone, de la climatisation, des véhicules de service (pour la santé : l'ambulance), du matériel de bureau (ou médical), des fournitures... Le « marquage » symbolique de la distinction entre le fonctionnaire et le vulgaire usager, qui est, lui, exclu de ces avantages, doit par ailleurs être affirmé, et la supériorité du premier sur le second sans cesse réaffirmée, par les mots comme par les gestes. L'espace professionnel est totalement approprié par les fonctionnaires (pour leur sociabilité personnelle) en excluant ainsi toute conception d'un espace partagé entre les agents publics et les usagers : l'usager est donc un gêneur.

La « privatisation interne » : tout acte professionnel faisant normalement partie du cahier des charges d'un fonctionnaire n'est effectué avec zèle et célérité (et parfois même n'est effectué tout court) que si le fonctionnaire reçoit une rémunération privée de l'usager concerné (chacun sait qu'on n'obtiendra une pièce d'état civil, un passeport ou un permis de conduire qu'en mettant la main à la poche). Un poste quelconque est donc évalué moins en fonction de son profil officiel, ou du salaire officiel qu'il procure, qu'en fonction des opportunités d'appointements « supplémentaires » (normalement illicites, mais devenus quasi routiniers) qu'il offre (dans la santé comme dans les douanes ou la gendarmerie, on parle de « poste juteux »). Cette sorte de « privatisation interne » (il faut payer le fonctionnaire à l'acte) supporte aussi bien des stratégies de « survie » (par exemple avec les retards de salaires importants connus ici ou là) que des stratégies d'accumulation. L'acte peut être licite (soigner, délivrer un acte de naissance) comme illicite (provoquer un avortement, fermer les yeux sur une fausse déclaration).

Le clientélisme : les affectations et promotions dans la fonction publique relèvent pour une très grande part du clientélisme, et en particulier du clientélisme partidaire. En fonction des multiples changements d'alliances au sein des majorités et des alternances éventuelles au pouvoir, les postes de tous ordres servent à remercier les militants, cadres et financiers des partis, et leurs obligés pour les services rendus. Il n'y a inversement que peu de promotions qui se fassent selon des critères de compétence et de technicité. Devenir « major » (infirmier-chef) affecté à tel dispensaire ou adjudant affecté à tel bureau est donc plus dû à l'intervention d'un « protecteur » ou à la détention de la carte du bon parti qu'à un choix proprement technico-professionnel. Un effet très important de ce système est l'existence d'une impunité généralisée. Toute sanction pour faute professionnelle est

15 Nous laisserons de côté deux questions importantes, qui nous emmèneraient trop loin : d'une part, celle de savoir si l'on retrouve une partie de ces comportements dans les entreprises privées ; d'autre part, celle des « exceptions », à savoir les fonctionnaires – et il y en a – qui ont des comportements éloignés du modèle de la culture bureaucratique privatisée, soit parce qu'ils agissent plus près des normes officielles (fonctionnaires zélés, compétents, efficaces, intègres...), soit parce qu'ils s'en éloignent au contraire à l'excès (délinquance).

très difficile à appliquer, le sanctionné pouvant toujours mobiliser des « interventions », parfois haut placées, en sa faveur. Une démission rampante de la chaîne hiérarchique face à toute prise de risque ou tentative de réforme en découle. Un autre effet est que tout poste est censé procurer une « rente », dont le bénéficiaire est redevable au parti ou au nominateur, ce qui crée une « dette » devant être payée ultérieurement en faveurs, en complaisances ou parfois en argent...

L'improductivité : dans tous les services (et la santé, par exemple, n'échappe pas à la règle), la productivité du travail est particulièrement faible. Non seulement les heures de présence officielles ne sont pas respectées (certains personnels soignants ne font assez souvent que cinq heures journalières au lieu de huit, par exemple), mais encore une partie non négligeable de la présence au travail est consacrée à des activités non professionnelles (sociabilité entre collègues ou visites privées) ou même à du repos (sieste). Cette improductivité est à la fois compensée et aggravée par la présence dans beaucoup de services de « bénévoles », personnels permanents mais non statutaires et non rémunérés, qui deviennent nécessaires au fonctionnement des services et reçoivent de menues gratifications « informelles ».

La déshumanisation et la surpersonnalisation : l'inattention, le dédain et même le mépris envers les usagers anonymes, que nous avons évoqués plus haut à propos des maternités et des douanes, se retrouvent partout, dans l'ensemble des administrations et services publics. Mais, partout aussi, on constate inversement des parenthèses d'attention, d'égards et même de compassion, réservés pour l'essentiel aux personnes recommandées (et, parfois, à de rares anonymes chanceux). Du côté des usagers, on « joue » évidemment, autant qu'il est possible, sur les relations directes ou indirectes : on cherche avant tout à connaître quelqu'un dans le service auquel on doit avoir affaire, non à suivre la procédure normale (ou même à la connaître).

Ces différentes caractéristiques de la CBP sont donc transversales aux divers domaines administratifs. Certains comportements des personnels de santé, qui choquent quiconque est habitué à ce que la santé constitue un univers autonome régi par des règles spécifiques, se comprennent sans doute mieux si l'on sait qu'il s'agit en fait de comportements largement répandus dans les autres services publics. Il faut, pour que la CBP puisse se reproduire quotidiennement, un environnement propice. En l'occurrence, c'est la crise générale de l'État en Afrique, voire sa déliquescence, qui a permis à la CBP de s'installer ou en tout cas de se développer¹⁶. Les principales causes de cette crise de l'État sont bien connues : les multiples retards de salaires dans de nombreux pays, divers effets pervers des politiques d'ajustement structurel, la dérégulation des salaires à l'extérieur de la fonction publique, l'absence dramatique de moyens de fonctionnement des administrations, le caractère fictif des budgets, l'irresponsabilité des élites politiques, la corruption électorale généralisée...

16 L'héritage colonial ainsi que les séquelles de la guerre froide, des partis uniques et des régimes militaires y sont aussi pour beaucoup.

Combinaisons des CPL et de la CBP ?

C'est évidemment par commodité analytique que nous distinguerons ce qui relève d'une CPL et ce qui relève de la CBP. Dans les faits, les deux sont imbriqués, enchevêtrés, voire confondus. Par exemple, on pourrait déchiffrer dans l'absence de compassion et de prise en charge des malades par les personnels de santé cette double influence :

- d'un côté, une CPL qui a incorporé diverses « défenses » face aux exigences indues des malades ou aux risques d'une prise en charge qui deviendrait vite sans limites ou face à l'impuissance devant les souffrances ou la mort ;
- de l'autre côté, une CBP qui construit l'usager anonyme comme tout à la fois un gêneur, un inférieur, et une proie.

De même, le rapport très particulier au temps que l'on constate chez les sages-femmes relèverait simultanément :

- d'un temps « technique » lié à la CPL (rythme des « gardes » nocturnes, temps trompeur du « faux travail », temps plus standardisé expérimentalement de la dilatation, temps normalisé du partogramme, etc.) ;
- d'un temps « bureaucratique » lié à la CBP (le temps illégitime de l'usager est toujours une perturbation du temps légitime de l'agent).

Mais il y a évidemment d'autres éléments qui entrent en ligne de compte, et la question des « normes pratiques » ne peut se réduire aux deux seules composantes ici identifiées, CPL et CBP. Par exemple, le contexte social immédiat peut intervenir : dans un centre de santé rural, villageois, le poids des relations d'interconnaissance (*face to face societies*) vient considérablement moduler la composante CBP, dans la mesure où l'infirmier ou la sage-femme ont comme clients des acteurs pour beaucoup connus, non anonymes.

Par ailleurs, les normes sociales venant de la société englobante interfèrent aussi, tantôt dans le même sens, tantôt en sens contraire. Les préséances statutaires (âge, genre, condition sociale) sont ainsi parfois respectées, parfois ignorées, dans les interactions entre fonctionnaires et usagers.

*

Le modèle proposé ici se veut *exploratoire* et non explicatif. Il ne s'agit donc pas de présenter un système interprétatif « bouclé », mais de définir des lignes de pente permettant d'avancer dans la compréhension du « fonctionnement réel » des administrations africaines contemporaines, fort éloigné du fonctionnement « officiel » (celui des organigrammes ou de la langue de bois officielle) et encore mal investigué : pourquoi les agents du service public – et plus particulièrement ceux de la santé – agissent-ils comme ils le font ? Nous devons avoir comme postulat que ce sont tous des gens parfaitement « normaux » (autrement dit que nous-mêmes, si nous étions à leur place, agirions de même) et que leurs comportements ne sont pas purement aléatoires, mais suivent un certain nombre de logiques, certes diverses, mais relativement limitées en nombre, et qu'il nous faut identifier. En utilisant ici le terme de « culture », comme quasi-équivalent à « normes pratiques », nous avons voulu insister sur l'exploration de ces logiques, c'est-à-dire de *représentations, normes et stratégies relativement partagées*. On aura compris que c'est là

une utilisation totalement non culturaliste (et donc ni traditionaliste, ni déterministe, ni homogénéisante) du concept de « culture ».

La compréhension de ces normes pratiques nous semble être un point de passage obligé de toute réforme. C'est en effet le seul moyen de pouvoir un jour répondre à cette question : quelles sont, parmi ces normes pratiques, celles qui sont modifiables, et dans quelles conditions ? Sinon, on continuera à ne s'appuyer que sur les normes officielles, pour tenter par tous les moyens de les inculquer encore et toujours aux acteurs administratifs, à coups de « projets », de stages, séminaires et autres formations. Le problème est que les « projets », stages, séminaires et autres formations sont depuis longtemps « récupérés » et « détournés » par les normes pratiques existantes, à la fois comme ressources supplémentaires à capter et à la fois à l'intérieur d'une compétence généralisée en « double langage » qui est sans doute une importante composante commune aux cultures professionnelles locales et à la culture bureaucratique privatisée, dans l'Afrique contemporaine¹⁷...

BIBLIOGRAPHIE

- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éd.) [1999], *Les Courtiers locaux du développement*, Paris, Karthala.
- BERRY S. [1993], *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2000], « La corruption comme terrain : pour une approche socioanthropologique », in G. Blundo (éd.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Genève, Nouveaux Cahiers de l'IUED, 9.
- CHAUVEAU J.-P., LE PAPE M., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2001], « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique », in Winter (éd.), *Inégalités et Politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala.
- DARRÉ J.-P. [1997], *L'Invention des pratiques en agriculture*, Paris, Karthala.
- DARRÉ J.-P. [1999], *La Production de connaissance pour l'action. Arguments contre le racisme de l'intelligence*, Paris, Maison des Sciences de l'homme.
- JAFFRÉ Y. [1999], « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », *Bulletin de l'Apad*, 17 : 3-17.
- JAFFRÉ Y., PRUAL A. [1993], « Le corps des sages-femmes, entre identités professionnelle et sociale », *Sciences sociales et Santé*, 11 (2).
- LUND C. [1998], *Law, Power and Politics in Niger*, Hamburg, Lit Verlag.
- MEYER-BISCH P. [2000], « La corruption des ordres et des acteurs du politique : la lutte contre le gris », in G. Blundo (éd.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Genève, Nouveaux Cahiers de l'IUED, 9.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1995], *Anthropologie et Développement. Essai en socioanthropologie du changement social*, Paris, Karthala.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1999], « A Moral Economy of Corruption in Africa? », *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1) : 25-52.
- SOULEY A. [2000], *Santé urbaine à Niamey : indicateurs de l'équité et de la qualité dans l'accès aux soins. Rapport final de l'enquête socioanthropologique*, Niamey, IRD, multigr.

17 Dans le contexte du développement, la maîtrise de ce double langage est une ressource importante [Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan, 2000].

Négociier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise

Giorgio Blundo *

On les appelle démarcheurs, agents d'affaires, transitaires ambulants, *juuti*, « volontaires de la justice », personnel civil douanier. Certains travaillent comme bénévoles ou vacataires pour le compte de l'administration et l'aident à percevoir l'impôt, à débusquer les fraudeurs, à expédier les tâches bureaucratiques. D'autres, acteurs informels évoluant aux marges de l'administration, guident les usagers des services publics perdus dans les méandres de la bureaucratie sénégalaise. Tous sont des acteurs doubles, ambigus, à la fois facilitateurs et rideau tendu entre l'État local et ses citoyens. Générés par une administration parfois opaque, parfois sous-équipée, peu contrôlée et aux pouvoirs discrétionnaires démesurés, ils contribuent, sorte de passerelle entre les fonctionnaires et la population, au fonctionnement quotidien – fait de négociation, de pouvoirs monnayés, de création ou d'adaptation des règles – de l'État sénégalais post-ajustement. Plus précisément, les courtiers administratifs facilitent la négociation et le contournement de l'État tant par ses agents que par ses usagers, en les attirant sur un terrain commun où les normes partagées sont autres que celles qui sont définies par les organisations bureaucratiques.

Cet article constitue une première tentative d'analyse d'une partie des matériaux issus d'une recherche comparative en cours sur les mécanismes et les représentations de la « petite » corruption au Bénin, au Niger et au Sénégal¹. Les secteurs observés sont les transports publics, l'administration douanière, la fiscalité locale, les procédures de passation des marchés publics, la justice et la santé publique. Au cours des enquêtes², bâties autour des relations entre usagers et services publics, nous avons observé l'omniprésence de courtiers administratifs, qui

* EHESS, Marseille.

1 La recherche, coordonnée par G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, a bénéficié du financement de la Commission européenne et de la DDC suisse. Les responsables nationaux sont N. Bako-Arifari pour le Bénin, M. Tidiani Alou pour le Niger et G. Blundo pour le Sénégal. Concernant le terrain sénégalais, G. Blundo a travaillé principalement sur les marchés publics, les collectivités locales et la fiscalité. Les données sur la douane ont été principalement collectées par Ch.-T. Dieye, celles sur la justice par P. Monteil. M. Mathieu a enquêté sur les dispositifs institutionnels de lutte contre la corruption. Une partie des données présentées ici provient des rapports de recherche des membres de l'équipe ayant travaillé sur le cas sénégalais.

2 Pour un aperçu des aspects méthodologiques liés à une recherche empirique sur la corruption, voir Blundo et Olivier de Sardan [2000].

pallient les difficultés d'accès aux institutions bureaucratiques, tout en pouvant servir de courroie de transmission des transactions corruptrices. Une réflexion sur ces pratiques d'intermédiation permettra d'esquisser les grandes lignes d'une ethnographie des circuits administratifs. Il s'agit en effet de réfuter le réductionnisme normatif de la *good governance* pour éclairer, au travers de recherches comparatives empiriquement fondées, les mécanismes concrets par lesquels l'État africain fonctionne au quotidien et les logiques sociales et politiques qui contribuent au redéploiement ou à la désarticulation de l'action publique. Dans cette perspective, nous considérons la corruption comme une porte d'entrée pour explorer le fonctionnement réel et les processus de socialisation des institutions étatiques, mais également pour repérer les espaces de non-droit et en dehors du contrôle de l'État. La corruption peut ainsi servir d'indicateur privilégié pour l'analyse des formes concrètes de l'espace public, ou de l'éthique professionnelle des fonctionnaires, ou encore des rapports entre administrations et populations.

L'article est structuré en trois parties. Dans un premier temps, nous décrirons les grandes logiques de fonctionnement des services publics observées au sein de la justice, de la douane et des services fiscaux locaux au Sénégal. Appréhendées avec une posture ni culturaliste ni déterministe, elles font le lit aux pratiques d'intermédiation et de courtage administratif qui seront analysées dans un deuxième temps. En guise de conclusion, nous évoquerons des interrogations plus générales : l'émergence de formes de privatisation informelle inédites et la progressive institutionnalisation de l'informel comme mode de gestion de l'État au quotidien.

L'État au quotidien

Quelques constantes, repérées empiriquement au cours de nos observations et qui ne découlent certes pas d'un quelconque déterminisme culturel ou social, facilitent l'implantation des figures de l'intermédiation au sein de l'espace bureaucratique sénégalais. Elles parcourent en filigrane la majorité des services administratifs étudiés, mais elles ne sont pas le fait des seuls agents de l'État : c'est bien l'ensemble composé par les relations et les espaces d'interaction entre les fonctionnaires, les usagers et les intermédiaires qui détermine le fonctionnement réel, « pour de vrai » [Jaffré, 1999], des services publics.

L'institutionnalisation du bénévolat et le recours massif à du personnel supplétif

Affaiblies par les politiques d'ajustement et concurrencées par les bureaucraties parallèles générées par le système de la coopération³, les administrations manquent de personnel motivé et peinent à assurer les principales fonctions de l'État. La réforme de la fonction publique au Sénégal, mise en œuvre pendant la deuxième phase du programme d'ajustement économique et financier (1985-1992), a com-

3 Cf. le rapport Berg et son bilan de dix ans de politiques d'ajustement au Sénégal (1980-1990) [Berg, 1990].

porté des mesures de suspension des augmentations salariales et une politique restrictive en matière de recrutement et d'avancement, initiées en 1984. Parallèlement, une politique de promotion des départs volontaires, démarrée effectivement en janvier 1990, a permis, deux ans et demi plus tard, le départ de 4 300 agents, qui deviennent plus de 9 600 si l'on ajoute les retraites normales, les radiations et les départs liés à la réorganisation de certains services (sur un total de 68 000 agents publics). Mais ces réformes ont passé sous silence les exigences de productivité et d'efficacité des services [Nations unies, 1999 : 31-39]. Les effectifs pléthoriques ont perduré malgré les réformes, tout comme les pratiques absentéistes et la sous-administration de certains secteurs. En guise d'exemple, la direction régionale des douanes de Kaolack-Fatick, qui couvre une zone très vaste de transit de la fraude provenant de la Gambie, dispose d'un effectif de 138 agents, tous statuts confondus. Pour l'ensemble du système judiciaire sénégalais, on décompte 64 secrétaires des greffes et parquets, dont 16 ne sont pas fonctionnaires. Le bureau des recettes et perception municipale de Kaolack, ville de plus de 200 000 habitants et carrefour commercial d'envergure nationale, ne dispose officiellement, pour le recouvrement des taxes de droit de marché et des droits de stationnement, que de 18 collecteurs, qui sont épaulés par une cohorte de collecteurs informels. Dans la ville de Pikine, le recouvrement des droits de marchés est assuré par 31 collecteurs officiels et 95 collecteurs bénévoles [ADM, 2000 : 21]. Pour pallier le manque de personnel, le recours au bénévolat constitue en effet une voie obligée. Tous les services étudiés fonctionnent grâce à l'appui d'un personnel non administratif, parfois « bénévole » depuis une vingtaine d'années, qui assure les tâches de secrétariat, qui conduit les véhicules des douaniers, ou encore qui collecte les taxes municipales en lieu et place des collecteurs officiels.

Les pratiques d'évergétisme⁴ et la privatisation informelle de l'administration

Corollaire du manque de personnel, la faiblesse (ou la mauvaise allocation) des moyens de fonctionnement génère dans certains services des stratégies de financements complémentaires au maigre budget ministériel. C'est ainsi que l'administration douanière, confrontée à la vétusté du parc automobile et à la faiblesse des dotations mensuelles en carburant (environ 70 litres pour toute une brigade), se tourne vers des opérateurs économiques privés, grands commerçants ou transporteurs, qui n'hésitent pas à lui prêter des véhicules ou de l'argent. Lors des saisies de marchandise frauduleuse, ces bailleurs de fonds privés récupéreront leur investissement soit en bénéficiant de ventes aux enchères particulièrement favorables, soit de ristournes directes sur la marchandise saisie, soit de rabais substantiels des droits de douane lors des procédures d'importation.

4 L'évergétisme, néologisme dérivé du grec *évergésie* (acte de bienfaisance), désigne la pratique de contribuer, par des dons et autres largesses, aux dépenses publiques de la cité (spectacles, construction d'édifices publics, etc.). Dans l'Antiquité grecque et romaine, les personnalités qui se distinguaient par leur générosité publique recevaient le titre d'évergète. Voir Paul Veyne, *Le Pain et le Cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976.

Les administrations sollicitent également les services des opérateurs privés dans d'autres contextes : ainsi, il est notoire que le courrier administratif (police, gendarmerie, tribunal, prison, direction du commerce, etc.) est distribué à l'échelle nationale par les chauffeurs des véhicules qui assurent le transport en commun. Ces mêmes véhicules sont prêtés à la police judiciaire lorsqu'il s'agit de transporter des détenus ou d'organiser des descentes. Et lorsqu'un agent de police ou un gendarme est affecté dans une autre circonscription administrative, en règle générale, les chauffeurs le gratifient de tarifs privilégiés pour son déménagement⁵.

L'administration doit en retour rendre la pareille et favoriser d'une manière ou d'une autre son bailleur de fonds ou son prestataire informel de services. Ces pratiques d'évergétisme, nullement désintéressées, contribuent à une « privatisation informelle⁶ » de certains secteurs de l'administration et engendrent des relations symbiotiques entre secteur public et privé : car contrôleur et contrôlé, autorité de l'État et prestataire privé de services partagent les mêmes lieux, le même espace normatif, le même type d'activités. Ce système d'échange de services et de faveurs, cette fréquentation quotidienne créent des systèmes d'obligations réciproques entre ces partenaires et permettent l'émergence de véritables dyades corruptogènes (entre douaniers, commerçants et transitaires, formels ou « ambulants » ; entre agents de l'état civil et « agents d'affaires » ; entre avocats, procureurs et gardiens de prison, etc.).

Un dédoublement des pouvoirs et de l'administration

Ce phénomène est particulièrement observable à deux niveaux.

D'une part, *l'inanité des hiérarchies formelles*. Des collecteurs municipaux inscrits dans l'organigramme communal comme plantons ou commis, un chauffeur du tribunal départemental exerçant la fonction d'interprète lors des audiences, des étudiants en sixième année de médecine établissant des ordonnances et des certificats médicaux, des secrétaires vacataires jouant le rôle de greffier... Les exemples abondent d'un phénomène étroitement lié aux constats qui précèdent. On assiste en règle générale à un « bougé » des hiérarchies vers le haut et à une valorisation indue des statuts subalternes, qui en même temps se caractérisent par leur polysémie⁷. De la valorisation du bénévole reconnu par l'administration à la tolérance du courtier informel (démarcheur, agent d'affaires) dans l'espace administratif, le pas est bref. Ainsi, si les vacataires travaillant au niveau des greffes se font appeler « maître », on a pu nous signaler des démarcheurs qui se font passer pour des avocats, ou encore des brancardiers ou des manœuvres qui, profitant de la confusion entre les tenues du personnel médical, s'improvisent conseillers en ordonnances et acheminent les patients vers des pharmacies parallèles.

5 D'après le président du regroupement des chauffeurs de Kaolack, 6 janvier 2001.

6 Pour une analyse similaire de ce phénomène au sein de la gestion de l'hydraulique villageoise au Niger, cf. Olivier de Sardan et Dagobi [2000].

7 Cf. Jaffré [1999 : 5-6] pour le cas des services de santé au Mali.

D'autre part, le fait qu'à la classification fonctionnelle et spatiale des organisations bureaucratiques, se superpose ou s'oppose une autre *classification, cette fois-ci « émique », des postes administratifs*, produite par les agents étatiques à partir de leur propre vécu quotidien. Tout douanier, gendarme, fonctionnaire du Trésor ou employé du tribunal sait distinguer aisément les postes « juteux » (*poste yu toy*) des postes « secs » (*poste yu wɔw*). Les premiers, assimilés parfois à des véritables « mangeoires » (*postu lekkukay*), sont les postes à forte densité de transactions, ceux où l'on est sur le terrain, en contact direct avec les usagers. Ils permettent une accumulation de nature rentière très rapide, leur attribution engendrant d'après compétitions et suivant habituellement des logiques de récompense politique. Ainsi, on nous apprend que pour le douanier proche de la retraite, le port autonome de Dakar représente l'aspiration principale, mais qu'à défaut, il peut bien s'accommoder d'une affectation dans un des postes frontaliers de la Gambie. Les postes « secs », à faible opportunité d'enrichissement, sont aussi les endroits reculés, isolés, où la qualité de vie est médiocre, où l'on risque de se faire oublier vite par la hiérarchie, et sont perçus comme des lieux d'expiation d'une faute commise ou d'une erreur de parcours.

Lenteur des procédures et création de files d'attente

Le manque de personnel qualifié génère une surcharge des services. Ainsi, pour ne citer que l'exemple du tribunal du travail régional de Kaolack, en juin 2000, le greffier était encore en train de traiter les affaires d'octobre 1999. Mais les agents peuvent aussi créer sciemment des goulots d'étranglement. Passons sous le prétexte classique du dossier gisant au fond de la pile, pratique courante pourtant, si l'on en croit aux propos tenus par le juge Gueye à l'occasion de la rentrée des cours et tribunaux en 1999:

« On est obligé de faire ce qu'on appelle le graissage de pattes, destiné à accélérer la marche de l'appareil administratif pour éviter le discours du genre "il n'y a plus de formulaires, l'acte n'est pas encore signé" [...]. Ce discours est servi quotidiennement à l'usager qui n'a pas su déchiffrer le code d'accès au bénéfice du service public⁸. »

Les administrations, en particulier celles de contrôle comme la douane, disposent de tout un arsenal réglementaire pour jouer sur le temps d'attente des usagers. L'argument est sensible pour les commerçants, tout comme pour les chauffeurs de taxis, qui doivent faire le maximum de circuits possibles afin d'atteindre les montants à verser périodiquement au propriétaire du véhicule. Conscients de cela, les agents abusent de leur autorité pour obliger les chauffeurs à « donner quelque chose » eux-mêmes ou à convaincre les passagers du véhicule de le faire. En cas de refus, l'attente sera prolongée et tout le monde sera retardé (chauffeur, 9 mai 2000, Kaolack).

8 « Rentrée des cours et tribunaux; les facettes de la corruption qui minent la justice », *Walfadjiri*, 2293 : 2.

Opacité de fonctionnement, manipulation des règles et négociation des sanctions institutionnalisées

Les services administratifs fonctionnent à l'opacité. Les barrières linguistiques (codes et règlements rédigés en français), la faible publicité des décisions administratives, l'illettrisme des usagers sont tous des facteurs qui empêchent la transparence des procédures administratives. Parfois, les règles sont ignorées ou méconnues par ceux qui sont censés les appliquer. On a l'impression que les normes formelles sont remplacées au quotidien par des normes pragmatiques, qui sont à leur tour objet de négociation et de manipulation constantes.

Le fonctionnement réel de l'administration publique est fait de compromis, de négociations, d'invention de nouvelles règles du jeu, de pouvoirs monnayés. Octroyer, contrôler, sanctionner : pour exercer ces trois fonctions, les services administratifs disposent d'un arsenal normatif parfois insuffisant (voir par exemple la gestion foncière), parfois pléthorique (c'est le cas du domaine douanier). Entre sur-réglementation et sous-réglementation, les lois et les règlements sont souvent appliqués à l'aide de pouvoirs discrétionnaires très étendus. On peut sanctionner un fraudeur ou fermer les yeux si la valeur de la marchandise est modeste. On peut encore décider de le sanctionner, tout en s'arrangeant sur le montant de l'amende. Dans des contextes où les lois et les règlements de l'administration sont rarement vulgarisés et demeurent étrangers aux citoyens, le monopole du savoir technico-bureaucratique, joint à une faible responsabilisation des agents vis-à-vis de leur public, permet la négociation quotidienne des pouvoirs de l'administration. L'opacité qui règne en la matière, conjuguée à une application sélective des règlements, peut être à l'origine d'un certain nombre de stratégies de contournement et d'anticipation de la part des usagers, tout comme un facteur d'éclosion de formes de corruption-racket.

En outre, le système de normes étatiques ne coïncidant pas avec le système de normes populaires, la frontière entre le licite et l'illicite devient floue et peut être déplacée au gré des circonstances tant par les usagers de l'administration que par les agents de l'État, tiraillés entre les devoirs inhérents à leur statut et la pression des réseaux sociaux, identitaires, politiques :

« Le caractère (*jikko*) des Sénégalais, c'est le marchandage (*waxaale*) ! Quand les agents des Domaines viennent pour estimer le montant de la patente à verser pour la boutique, il faut que tu discutes pour qu'ils baissent le montant. Ainsi, ils commencent par t'annoncer 50 000 francs CFA pour qu'après négociation, tu leur donnes au moins 25 000 francs CFA » (boutiquier au marché central de Kaolack, 29 septembre 2000).

Parfois, l'État ferme volontairement les yeux face à des situations de crises pour lesquelles il n'a pas de réponses et contribue à la création d'espaces de permissivité qui légitiment *de facto* les pratiques irrégulières sans modifier les règlements. Ainsi, les taxis urbains de Kaolack, homologués pour cinq places, peuvent rouler impunément avec six personnes. De même, la vétusté du parc automobile, jointe à la cherté des pièces de rechange, est à l'origine d'un état d'illégalité constante de l'utilisateur (qui découle du décalage entre normes, règlements et la possibilité de les appliquer) et alimente un marché des visites techniques de complaisance.

La pratique de l'impunité

Des interlocuteurs divers, tant du côté des fonctionnaires que du côté des usagers, décrivent le contexte d'impunité généralisée des malversations et autres pratiques illicites au sein de l'administration. Aux allégations et accusations contenues dans la presse ou propagées par la rumeur font rarement suite des enquêtes approfondies, encore moins des sanctions. L'analyse d'un corpus de plus de 1 500 articles de presse et l'accès à certaines sources judiciaires ont confirmé du reste les perceptions populaires.

Considérons la Cour de répression de l'enrichissement illicite, créée à l'avènement au pouvoir d'Abdou Diouf : entre septembre 1981 et avril 1983, la brigade spéciale de la Cour a enquêté sur 71 affaires d'enrichissement illicite, à la suite desquelles il n'y a eu que deux condamnations à des peines de prison ferme et à des amendes. Dans la plupart des cas d'arrêts pour corruption passive ou active avec ou sans recel que nous avons pu recenser, l'audience a débouché sur la relaxe du prévenu pour insuffisance ou absence de preuve.

On peut émettre des réserves analogues au regard du travail de la Cour de discipline budgétaire, englobée récemment dans la Cour des comptes lors de sa création en février 1999, qui sanctionne les « fautes de gestion » administrative. L'analyse des rapports annuels de la Cour dévoile que les jugements entraînent rarement la rétrocession ou la radiation de l'agent fautif. Quant aux sanctions, il n'est jamais question de peines de prison, mais d'amendes d'un montant dérisoire par rapport aux malversations perpétrées. Si la sanction administrative est accompagnée d'une mutation (souvent ressemblant étrangement à une promotion), alors il s'agit plus d'une délocalisation des pratiques illicites, qui seront poursuivies en autre lieu⁹.

Des stratégies de personnalisation des relations administratives

Celui qui a une cuillère ne se brûle pas les doigts (*ku am kuddu du lakk*), rappelle un adage wolof. Dans leurs contacts avec l'administration, les usagers développent des représentations fortement marquées par la méfiance et l'incertitude. La conviction généralisée que l'administration marche à l'argent et aux connaissances et qu'il faut se protéger, se prémunir contre des prévarications ou des blocages possibles, pousse les usagers à une quête incessante de relations. On ne s'adresse pas directement au fonctionnaire derrière le guichet, mais on s'informe d'abord des liens, réels ou fictifs, qu'on sera en mesure d'évoquer en guise de préalable à la démarche. En somme, par ces stratégies, l'usager cherche à personnaliser les relations administratives. La quête de protection s'accroît bien évidemment,

9 Il est, bien entendu, trop tôt pour juger de la portée réelle des initiatives de lutte contre la corruption entreprises sous la nouvelle présidence de M^e Abdoulaye Wade, élu en mars 2000 et ayant confirmé l'hégémonie de sa formation aux législatives d'avril 2001. Les résultats des audits des entreprises publiques commandités par le nouveau régime tardent à être rendus publics. Certains dossiers ont été transmis aux autorités judiciaires, mais il reste à démontrer que les inculpations attendues par les Sénégalais n'épargneront pas les caciques socialistes qui ont « transhumé » vers le PDS lorsque leur parti a commencé à perdre du terrain.

lorsque l'usager devient patient ou justiciable, et doit alors franchir les portes inquiétantes de l'hôpital ou du tribunal :

« C'est rare de voir une personne [...] répondre à une sollicitation de la justice sans pour autant prendre la précaution d'avertir une connaissance ou une personne qui aurait vraiment des relations à ce niveau » (coordonnateur régional du Réseau africain de développement intégré, Kaolack, 11 mai 2000).

Entre services publics et usagers, un réseau dense d'intermédiaires

Pour accroître leurs capacités de négociation face à une administration imprévisible et arbitraire, les usagers doivent emprunter un véritable parcours initiatique pour l'intelligibilité du fonctionnement du système réel. L'initiation à l'usage de la bureaucratie locale se fait souvent par l'intermédiaire de véritables courtiers administratifs (plantons, secrétaires, huissiers, informateurs de la douane, bénévoles, interprètes), dont il convient d'étudier les trajectoires personnelles et l'étendue des fonctions. Nous verrons que cet apprentissage, préalable à la maîtrise de codes non formels, présuppose parfois le développement d'un savoir-faire local de la corruption.

Agents d'affaires, secrétaires bénévoles et gardes pénitenciers : démarchage et rabattage dans le tribunal et les services de l'état civil

Muni d'un cartable et de tampons à l'origine parfois douteuse, l'*agent d'affaires*¹⁰ ou démarcheur guette l'entrée du palais de justice ou des services de l'état civil pour intercepter l'usager qui en franchit le seuil. Il lui offre soit de faciliter l'obtention d'un acte délivré par l'autorité publique, soit d'accélérer une procédure, ou encore de le conseiller dans une action en justice. Il arrive aussi qu'il parvienne à se substituer à l'avocat, en assurant au justiciable qu'il pourra « arranger son affaire » en vertu de ses accointances avec le juge. Dans cette dernière fonction, il est souvent concurrencé par les *interprètes*. À l'interface entre le tribunal et le prévenu, ces derniers prêtent serment devant le tribunal. Habités de la salle d'audience, on les croit des personnages importants qui peuvent certainement intercéder pour le justiciable.

De son côté, l'agent d'affaires peut arborer une connaissance fine des principales procédures pour obtenir les actes administratifs, jointe à une fréquentation assidue et de longue durée des fonctionnaires en poste dans les services. Il exploite l'empressement ou l'ignorance de l'usager pour lui faire payer des actes normalement gratuits.

Un service très prisé et qui nécessite généralement l'intervention du démarcheur est celui des extraits d'actes de naissance. Il existe une procédure qui per-

10 Le corps des agents d'affaires avait été institué à l'époque coloniale dans plusieurs pays de l'AOF. En l'absence d'avocats, les agents d'affaires assistaient les parties et pouvaient même plaider devant certaines institutions judiciaires. Pour être agent d'affaires, aucune condition particulière n'était requise, il suffisait d'obtenir un agrément auprès de l'administration. Aujourd'hui, cette fonction n'est plus reconnue officiellement [Ndiaye, 1990 : 141-142].

met aux personnes non inscrites à leur naissance dans les délais légaux ou dont l'inscription a été invalidée à cause de la destruction du registre correspondant de passer par le jugement d'autorisation d'inscription en déclarant les événements de l'état civil devant le juge du tribunal départemental. Seulement, cette pratique est à l'origine de nombreux abus, lorsque le citoyen essaie de se faire réinscrire¹¹. Les motivations sont multiples: si le domicile actuel est trop éloigné du centre d'état civil de son lieu de naissance (seul tenu à diligenter la demande d'extrait), si l'on a dépassé l'âge réglementaire pour accéder à un établissement scolaire, pour postuler pour une bourse d'études, pour jouer dans les tournois des *navétanes* ou encore pour participer à un concours public, on peut recourir aux services d'un démarcheur; celui-ci, en collusion avec l'état civil, « aide les gens à renaître », comme le dit joliment ce vieux assis sur les marches du bureau de l'état civil de Kaolack. L'usager doit faire une demande adressée à l'autorité de l'état civil. Cette demande de non-inscription sur les registres de naissance donne lieu à une investigation au niveau des registres pour vérifier si l'usager n'est pas déjà inscrit. Or, l'intervention de l'agent d'affaires permet souvent l'établissement d'un jugement fictif, parfois même de modifier l'identité de délinquants. Du reste, la prolifération des audiences foraines et la facilité avec laquelle elles permettent de se procurer des actes d'état civil encouragent la population à ne pas déclarer les naissances et les décès dans les délais légaux.

L'agent d'affaires ou le démarcheur jouent également un rôle de témoin « professionnel » en cas de jugement d'état civil (mariage, décès, etc.). Ces professionnels du témoignage sont bien connus de l'administration, car ils reviennent régulièrement quel que soit l'usager qui requiert une inscription. À la veille des élections présidentielles de février 2000, la presse dévoila les agissements d'un juge – transféré ailleurs à la suite de cette affaire – qui avait rendu 500 jugements d'autorisation d'inscription dans une localité aux alentours de Kaolack, avec le concours de deux seuls témoins. Le rôle de témoin professionnel dans les procès est également joué par les *écrivains publics*, vieux commis de l'administration à la retraite qui s'installent au niveau du tribunal où ils offrent aux justiciables illettrés de rédiger leurs plaintes ou leurs demandes auprès de l'administration judiciaire.

D'autres fonctions de courtage peuvent être exercées par le personnel bénévole ou vacataire. C'est le cas des *secrétaires non fonctionnaires* du tribunal, qui occupent des postes relativement importants dans les différents services du palais de justice et qui contribuent de façon substantielle à son fonctionnement. L'enquête a montré que, d'une manière générale, le personnel subalterne cherche et trouve un complément au maigre salaire, souvent inférieur au smic (48 000 francs CFA). Parfois, c'est le supérieur qui joue le rôle de mécène, en mettant la main à la poche pour arranger les petits besoins quotidiens. Lorsque l'aide ne provient pas des supérieurs, ce sont les petits passe-droits, « l'argent accélérateur », qui aident à préparer des fins de mois moins incertaines. Ces bénévoles ou vacataires utilisent les moyens qui sont mis à leur disposition (dans la majorité des cas, une machine à écrire et quelques feuilles de papier) pour délivrer des services

11 Voir à ce propos Madec [1991 : 116].

payants aux clients occasionnels (frappe de documents) ou reçoivent le « prix de la kola » de l'usager qu'ils ont conseillé. Dans les régions, ils travaillent également pour les avocats qui ne disposent pas de secrétaires sur place ou dactylographient des documents urgents pour le compte des agents d'affaires. D'autres sont tentés d'exploiter leur position pour emprunter des chemins moins vertueux : c'est ainsi que début 2000, la première chambre correctionnelle du tribunal régional de Dakar a eu à statuer sur une affaire qui impliquait six « volontaires de la justice », dont le statut relevait du personnel d'appoint, préposé à l'enregistrement des décisions et à la photocopie au greffe du tribunal régional. Le scandale concernait l'immatriculation au registre du commerce et portait sur un réseau de fabrication de fausses quittances¹². Plus banale et fort répandue est la pratique de détourner les imprimés administratifs, pour ensuite les revendre aux justiciables faisant montre de les dépanner suite à la rupture de stock fictive.

Une autre pratique courante – bien qu'interdite expressément par l'ordre des Avocats – est le démarchage des clients des avocats par l'entremise des *gardiens de prison*. Ces derniers, profitant de l'état de détresse du prévenu et de sa famille, leur proposent les services d'un avocat de la place, dont ils négocient âprement les honoraires, sur lesquels ils toucheront une commission. Surtout à Dakar, l'œuvre de rabattage des gardes favorise un nombre restreint d'avocats, qui sont systématiquement présents aux audiences de flagrant délit et aux audiences correctionnelles.

« Le prévenu qui est arrêté, placé sous main de justice, a pour premier interlocuteur son gardien et c'est celui-là qui lui fait comprendre que son cas est grave, qu'il nécessite la présence d'avocat et que le meilleur avocat en la matière, c'est maître un tel... » (S. B., avocat à la cour, Kaolack, 30 avril 2000).

Rabatteurs de clients pour les avocats, les gardes pénitentiaires exercent la même fonction pour le compte de certains procureurs, connus dans les couloirs du tribunal pour avoir « tarif pour la liberté provisoire » (M^c S. B., Kaolack, 30 avril 2000).

Le personnel civil dans l'administration douanière

« Le douanier et le civil sont des individus complémentaires. C'est comme l'aveugle et son guide ; sans ce dernier, l'aveugle ne pourra pas effectuer des déplacements ; le douanier à lui seul ne peut pas arrêter un fraudeur car ne connaissant pas la brousse. Or nous, les civils, nous sommes les mieux placés pour dénicher les fraudeurs » (A. G., chauffeur civil douanier, Kaolack, 5 janvier 2001).

Les services de la douane emploient régulièrement du personnel supplétif comme chauffeurs, pisteurs, indicateurs ou agents de renseignement. Si les civils pallient le manque d'agents dont souffre la douane, c'est surtout leur connaissance du terrain, leur maîtrise des pistes et chemins de la brousse, leur expérience des circuits empruntés par les convois des fraudeurs qui les rendent indispensables aux yeux des douaniers :

12 M. Diarra, « Démarcheurs, rabatteurs au palais de justice », *Sud quotidien*, 8 juin 2000.

« Aucun chef en douane ne peut mener à bien son activité sans collaborer avec le personnel civil. Si on voulait, par exemple, s'aventurer à éliminer le personnel civil, les recettes tomberaient vite, parce que ce personnel irait prêter ses services aux fraudeurs et leur donner toutes les informations sur les douaniers. Si les civils n'ont aucune faveur chez les douaniers, ils finiront par se déporter du côté des fraudeurs de Touba » (A. D., indicateur, 18 juin 2000).

Les indicateurs accompagnent les douaniers dans les tournées d'une ou deux semaines organisées par les brigades mobiles et bénéficient, une fois en brousse, d'une grande liberté d'action. Outre le repérage des traces de pneus des véhicules transportant des marchandises en fraude, ils sont en première ligne lorsqu'il s'agit de vérifier le chargement d'un camion intercepté ou de négocier avec les transporteurs. S'ils ont été, pour la plupart, recrutés comme informateurs informels évoluant uniquement dans le renseignement ponctuel, ils sont devenus maintenant des acteurs à part entière dans les opérations douanières sur le terrain. Gens du terroir, contrairement aux douaniers qui changent périodiquement de poste, ils leur servent de guides dans les opérations de contrôle. Mais ils connaissent en même temps tous les fraudeurs de la zone : dans les régions frontalières de la Gambie, où nous avons mené principalement nos enquêtes, cette activité constitue une source de revenu essentielle pour une bonne partie de la population. Ainsi, les indicateurs et les pisteurs représentent un filtre efficace de l'intervention douanière, car ils sont en mesure de négocier avec le fraudeur le montant qu'il devra verser pour que sa marchandise ne soit pas confisquée (et dont une partie sera rétrocédée à la hiérarchie douanière), mais aussi de protéger les trafiquants de drogue en leur saisissant les stupéfiants tout en les laissant repartir. Un indicateur nous disait que leur catégorie « est en parfaite harmonie avec les fraudeurs : nous les connaissons personnellement, nous nous rendons à leurs cérémonies familiales »...

La rétribution du personnel civil n'est pas prévue par la réglementation douanière. Elle est laissée à l'appréciation des douaniers responsables des opérations dans lesquelles sont impliqués des civils. Tous ne sont cependant pas logés à la même enseigne. Le douanier responsable peut les inscrire, s'il le désire, parmi les saisissants et les faire bénéficier ainsi des 24 % de la valeur des contentieux destinés aux chefs et saisissants. À défaut, ils sont « payés » en nature, avec une partie de la marchandise saisie ou en espèces selon le bon vouloir du douanier. Pour la prise d'un véhicule, les gains pour les pisteurs et indicateurs peuvent aller jusqu'à 125 000 francs CFA.

L'organisation de la fiscalité locale : collecteurs et aides-collecteurs

Au niveau des municipalités sénégalaises, la collecte des taxes journalières de marché et des droits de stationnement des camions et des véhicules de transport en commun est assurée par des collecteurs, agents municipaux sous le contrôle du surveillant des halles et marchés, logé au service des recettes et perceptions municipales. Nous avons constaté que chaque collecteur titulaire (appelé localement *juuti*, une déformation wolof du terme anglais *duty*) s'entoure de deux ou trois aides, qui à leur tour peuvent embaucher d'autres collaborateurs. Cette pyramide

de délégations, pour le cas de la commune de Kaolack, fait grimper l'effectif des *juuti* de dix-huit à environ une centaine. Le phénomène, connu depuis longtemps par les autorités et accepté par les fonctionnaires du Trésor et par les policiers municipaux comme un « mal nécessaire », représente un exemple éclairant du « bougé » des hiérarchies vers le haut que nous avons évoqué dans l'introduction et pose des questions quant aux moyens de rétribution de cette cohorte de « fonctionnaires aux pieds nus ».

L'emploi d'aides – généralement recrutés dans l'entourage du collecteur – dispense ce dernier de descendre quotidiennement sur le terrain. Généralement, le collecteur reçoit tôt le matin les carnets de tickets au niveau de la perception municipale, qui enregistre le numéro de série de départ de chaque carnet. Il le remet ensuite à ses aides, qui se répartissent les différents secteurs de collecte (marchés, entrées principales de la ville, gares routières). Les aides distribuent immédiatement les tickets aux commerçants et aux tabliers, pour revenir encaisser les redevances fiscales vers la fin de la matinée. Il y a plusieurs raisons à ce double passage : pour les collecteurs, il s'agit d'attendre que les petits commerçants soient solvables, ce qui risque de ne pas être le cas en tout début de matinée, quand la vente ne bat pas encore son plein. Mais ils évoquent également la croyance, diffuse chez les vendeurs, que le fait de toucher le ticket d'un *juuti* avant de commencer à vendre compromet définitivement les affaires de la journée. Le *juuti defay àmmate* – il porte malheur –, donc il faut éviter à tout prix d'entrer en contact avec lui.

Mais il est possible de formuler une autre hypothèse explicative de ce paiement différé : en effet, chaque secteur du marché est testé périodiquement par les services municipaux afin d'évaluer sa rentabilité. Des descentes des collecteurs accompagnés du surveillant des halles et marchés et d'un agent de police municipal permettent de connaître la « valeur » du secteur dans des conditions normales, c'est-à-dire lorsque tout le monde s'acquitte de ses taxes journalières. Dans ces conditions, le collecteur qui rentrerait à la perception avec des sommes manifestement inférieures au barème fixé pourrait être sanctionné. La distribution préalable des tickets permet donc au *juuti* de se faire une idée des recettes fiscales réelles de la journée, et d'organiser ensuite sa stratégie de détournement d'une partie de ces recettes.

Car l'aide-collecteur ne reçoit aucune rétribution officielle, à part sans doute quelque ristourne sur les primes de rendement attribuées trimestriellement à son patron. Il doit donc procéder à des « arrangements » avec les commerçants. Certains paieront le taux officiel et recevront un ticket, d'autres en revanche glisseront la moitié des taxes dues dans la poche du *juuti* sans, bien entendu, recevoir de ticket. Une panoplie de stratégies est alors possible pour contourner les – rares – contrôles : tickets non datés et placés dans la journée auprès de plusieurs commerçants, utilisation des souches en lieu et place des tickets, falsification des carnets et tenue d'une double comptabilité, etc. Les aides-collecteurs, les seuls à être sur le terrain, devront rétrocéder une partie de leur « rétribution » quotidienne à leurs supérieurs, sans qu'il soit possible de déterminer pour l'instant à quel niveau hiérarchique s'arrête la redistribution des gains illicites.

La négociation quotidienne de l'État local privatisé

Les phénomènes esquissés rapidement ici ne sont certes pas une nouveauté au Sénégal (ni d'ailleurs dans les autres pays de la sous-région). Les figures de l'intermédiation sont déjà au cœur des relations entre appareils bureaucratiques et populations dans le gouvernement colonial, qui s'appuie sur les chefs de canton et leurs représentants, les interprètes du commandant de cercle, les chefs confrériques... Plus récemment, on a pu identifier des formes de courtage au sein des dispositifs de développement [Blundo, 1995; Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan, 2000]. Toutefois, les dynamiques décrites dans cet article s'inscrivent dans une dimension nouvelle. D'une part, il est permis de penser que le courtage administratif et l'institutionnalisation du bénévolat ont pris des proportions plus importantes à la suite des mesures d'ajustement qui, depuis les années quatre-vingt, ont réussi à imposer le dictat du « moins d'État » sans pour autant engendrer un « mieux d'État ». D'autre part, les agents d'affaires et autre personnel supplétif – contrairement aux courtiers politico-administratifs coloniaux ou aux actuels courtiers en développement – ne favorisent pas la jonction avec des dispositifs culturellement différents, celui de la mise en valeur coloniale et celui de la coopération au développement. Bien au contraire, ils partagent la même culture, les mêmes comportements, les mêmes attitudes des fonctionnaires et de leur public.

La généralisation des courtiers administratifs représente ainsi une forme de privatisation « interne » de l'État. Il ne s'agit pas tant d'une initiative (peu importe si elle est librement choisie ou en réponse à des pressions extérieures) de l'État qui recourt à des intermédiaires privés en leur déléguant une partie de ses fonctions antérieures, à l'instar des privatisations partielles de l'administration douanière (cf. le contrôle de la valeur en douane attribué à une société française, la SGS – Société générale de surveillance). Autrement dit, au processus formel de délégation de fonctions étatiques à des acteurs privés se substitue un phénomène informel d'appropriation de procédures qui demeurent une prérogative de l'État, en apparence plus que dans sa substance. Nous assistons donc à une privatisation *de facto* de l'action administrative, qui présente à titre d'hypothèse les caractéristiques suivantes : a) elle n'est pas le fait exclusif des agents étatiques, mais résulte de l'interaction entre fonctionnaires, intermédiaires et usagers des services publics ; b) elle repose sur des arrangements ponctuels rendus possibles par la mobilisation partagée de normes pratiques, comportements et logiques étrangères à ceux qui sont censés gouverner la sphère du public ; c) cet ensemble de normes, comportements et logiques évoque les modalités de fonctionnement du secteur dit informel : acceptation de faibles marges bénéficiaires, prédilection de la négociation et du marchandage, règlement des accords à l'amiable et selon le principe de l'oralité [Niane, 2000 : 7].

Pour les fonctionnaires, l'occupation d'un poste juteux occasionne une accumulation rentière qu'il faut partager avec le « nominateur », celui à qui ils doivent la charge publique. Leurs chances d'enrichissement dépendront de leur capacité de doser la contrainte et l'accommodation, de brandir la norme bureaucratique tout en laissant deviner les voies pour la contourner, d'exceller dans l'art de transformer le sujet sans droits, l'usager qui gêne, en client digne d'attentions et de sollicitudes lorsque ce dernier fait appel à la famille, au parti ou à la poche.

Pour l'usager, il s'agit de se défendre au mieux des multiples formes de corruption-racket pour les transformer en processus de négociation empruntés aux modèles de sociabilité courante. Il est moins un citoyen qui revendique le rétablissement de l'État de droit qu'un acteur qui cherche à obtenir, non sans difficulté, un minimum de droits dans l'accès aux services publics.

Les courtiers, quant à eux, sont tout aussi indispensables aux agents étatiques qu'aux clients de l'administration. Parfois membres à part entière de l'organigramme de l'institution, parfois inscrits au sein de hiérarchies cachées, parallèles, fantômes, parfois encore aux marges de l'appareil bureaucratique, ces acteurs ainsi que leurs itinéraires personnels sont fort différents, tout comme les fonctions jouées au sein des administrations observées (douanes, fiscalité locale, justice); mais on peut esquisser, en guise de conclusion, quelques éléments communs.

En premier lieu, l'expérience professionnelle préalable et le capital social acquis par le passé constituent un atout essentiel. Pour les démarcheurs ou agents d'affaires, par exemple, qui sont souvent des agents de l'administration à la retraite, le capital de connaissances pratiques, mais surtout le capital de relations, font qu'il est difficile de leur refuser certaines faveurs et leur permet d'établir ou de consolider des complicités avec les fonctionnaires. Pour ceux qui n'ont pas de passé bureaucratique, l'apprentissage se fait « sur le tas ». On acquiert les gestes et les routines nécessaires, mais dénaturés de leur signification. On maîtrise les différentes démarches administratives et judiciaires sans partager ou connaître les normes éthiques ou les raisons de la procédure administrative.

Deuxièmement, le fait de « durer dans le service », même si ce n'est qu'en tant que simple bénévole, rend les intermédiaires étudiés dépositaires de la mémoire orale de l'institution: on connaît ses secrets, on peut guider et conseiller les nouveaux chefs. Mais l'on « dure » aussi par l'importance stratégique de la fonction exercée. Ainsi, selon un avocat dakarois, les gardes pénitentiaires du tribunal régional de Dakar sont rarement affectés ailleurs :

« Ils sont là-bas depuis dix ans, ils ne bougent pas et, s'ils sont affectés, ils sont partis pour quinze jours et puis ils reviennent par on ne sait quel miracle, parce que le parquet qui doit les noter en disant que “tel agent est bon, il nous le faut encore ici” est composé peut-être à un certain pourcentage plus ou moins élevé de gens avec qui ils travaillent dans leurs pratiques souterraines » (M^e S. B., Kaolack, 30 avril 2000).

Ces *middlemen* de l'administration sont tributaires de perceptions ambivalentes de la part des acteurs qu'ils mettent en communication. Les intermédiaires au service des institutions de contrôle et de prélèvement fiscal (douane, collecteurs municipaux) héritent des mêmes perceptions populaires négatives que subissent leurs employeurs. Tout comme le douanier, l'indicateur, le pisteur ou le collecteur de l'impôt sont objet d'évitement et de mépris de la part de la population. Le douanier et le *juuti* sont des personnages maudits, qui iront en enfer (*dina ñu dem safara*), car ils vivent des efforts d'autrui (*ñaxu jambur*), en gagnant leur vie de façon impure (*ribaa*), en s'enrichissant sur le dos des faibles (*dañuy lekk allalu néew doole yi*).

Parfois l'administration, bien qu'étant en contact constant avec les courtiers, nie leur existence et ne leur reconnaît une quelconque légitimité. Les agents du reste font mine de les considérer comme des usagers ordinaires. Mais la plupart des

démarcheurs sont connus des services, qui les tolèrent pour leur fonction d'écran protecteur des malversations des agents publics. Ainsi, on peut s'interroger sur l'efficacité d'une circulaire émise en 2000 par le ministre de la Justice d'alors, Madior Boye, visant la réglementation de l'accès au tribunal des agents d'affaires et des écrivains publics, afin de mettre fin à l'anarchie qui règne dans le temple de Thémis.

Mais ces acteurs à l'interface entre les services publics et leurs usagers rendent des services fort prisés par ces derniers : ils permettent tout d'abord la personnalisation des démarches administratives, tout en rassurant le citoyen face à une administration imaginée toute-puissante. Sans conteste, ils contribuent à l'accélération des procédures, au détriment toutefois des usagers qui n'ont pas eu recours à leurs services. Également, ils peuvent des fois protéger leur client, en cherchant à éviter la sanction ou à multiplier ses chances d'obtenir gain de cause ou de faire valoir ses droits.

S'ils ne sont pas systématiquement des vecteurs de corruption, ils peuvent néanmoins contribuer à l'euphémisation et à la banalisation des pratiques illicites. Le recours constant aux intermédiaires dans les échanges sociaux quotidiens (pour une demande en mariage, pour le prêt d'un terrain, pour l'achat du bétail), cette « logique de courtage » déjà esquissée par Olivier de Sardan [1996], banalise son application aux démarches administratives. Mais on peut aussi admettre que l'intervention des courtiers permet de « brouiller les pistes » et d'effacer les preuves de la transaction illicite, tout comme elle rend possible l'échange corrupteur entre individus fortement inégaux d'un point de vue statutaire.

Bien entendu, la frontière est floue entre corruption et duperie : ainsi, pour ne donner qu'un exemple, le justiciable ne saura jamais si le démarcheur qui s'entretient avec le procureur est passé tout simplement le saluer ou est en train d'intercéder pour lui.

Au-delà de ces considérations, la généralisation des pratiques d'intermédiation, spontanées ou recherchées par l'administration, témoigne d'un processus en cours d'institutionnalisation de l'informel, qui permet paradoxalement d'assurer la continuité des institutions étudiées. En même temps, les courtiers, les rabatteurs et les agents d'affaires concourent également à un processus de négociation et de réorientation (voire de délégitimation?) de l'action des services administratifs, en y important de nouvelles règles de fonctionnement et de contournement.

Dans le contexte actuel de privatisation de l'État local, tant du côté de ses agents que des usagers, les représentations de la fonction publique se transforment, les carrières au sein de l'administration empruntent sans doute de nouveaux chemins et les mythes de la réussite économique ne sont plus exclusivement liés, dans les perceptions populaires, à l'insertion dans les appareils étatiques. Comment évolueront les normes d'éthique publique dans un système où être intègre constitue sans doute l'exception?

BIBLIOGRAPHIE

- ADM (AGENCE DE DÉVELOPPEMENT MUNICIPAL) [2000], *Diagnostic financier de la ville de Pikine*, 56 p.
- BERG É. [1990], *Adjustment Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the 1980s*, report prepared for Usaid-Dakar, octobre, 253 p., annexes.

- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éd.) [2000], *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.
- BLUNDO G. [1995], « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études africaines*, 35 (137): 73-99.
- BLUNDO G. [1998], *Élus locaux, Associations paysannes et Courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, thèse présentée à la faculté des sciences sociales et politiques, université de Lausanne, 440 p.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2000], « La corruption comme terrain. Pour une approche socioanthropologique », in G. Blundo, *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris, Puf, Genève, IUED: 21-46.
- JAFFRÉ Y. [1999], « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », *Bulletin de l'Apad*, 17 : 3-17.
- MADEC J.-Y. [1991], « Un cas concret de relations difficiles entre l'administration et le public: l'état civil et les pièces d'identité », *Revue des institutions politiques et administratives du Sénégal*, 25-26: 109-120.
- NATIONS UNIES [1999], *Monographies sur les réformes de l'administration publique de quelques pays africains. Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Ghana, Sénégal*, New York, département des affaires économiques et sociales, division de l'économie et de l'administration publiques, 40 p.
- NDIAYE Y. [1990], « Les auxiliaires de la justice », *Afrique contemporaine*, 156: 140-146.
- NIANE B. [2000], « L'informel au Sénégal: un nouveau paradigme face à la crise de l'État? », communication au colloque *État et Acteurs émergents en Afrique*, Paris, Maison des Sciences de l'homme, 16-18 novembre, 18 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1996], « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, 63: 97-116.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., DAGOBI A.E. [2000], « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique africaine*, 80: 153-168.

« Motiver » et « chicoter » : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne ¹

Marc Raffinot *

L'ajustement structurel a connu des résultats inégaux dans les pays d'Afrique subsaharienne (ASS). Mais après une vingtaine d'années, il apparaît que l'objectif de croissance de la pression fiscale est sans doute l'un des plus difficiles à atteindre. En fait, la pression fiscale dans les années quatre-vingt-dix était souvent inférieure à celle qui prévalait dix ans plus tôt [Chambas, 1994 : 17-21 ; Jacquemot, Raffinot, 1993 : 297-299]. Au Sénégal, par exemple, la pression fiscale était légèrement inférieure en 1990 à ce qu'elle était en 1973, après avoir atteint un sommet en 1980, juste avant la période d'ajustement structurel.

Les causes de cet échec global sont nombreuses et relèvent en partie du dilemme de base qui consiste à vouloir à la fois retrouver l'équilibre budgétaire et libéraliser l'économie (ce qui se traduit notamment par une réduction des droits et taxes sur les importations). Dans un autre registre, certains auteurs ont mis l'accent sur le manque de légitimité d'un prélèvement qui se situe dans le prolongement direct du système colonial, sans fournir en contrepartie de services réels à la population [Fotsing, 1995 ; Hugon 1999].

Cet article traite un autre aspect de la question. Il étudie la manière dont le dispositif institutionnel en place facilite ou bloque la collecte des impôts et taxes. C'est pourquoi, dans un premier temps, l'accent est mis sur le rôle des agents des administrations publiques chargées du recouvrement des recettes fiscales, agents qui peuvent s'opposer de manière active ou passive aux décisions du gouvernement. Dans un deuxième temps, il convient de décrire précisément le cadre incitatif dans lequel se situe leur action. Ensuite, nous décrirons la prise en compte de ces agents et des arrangements qui doivent être passés avec eux, qui est de nature à modifier les conceptions courantes en macroéconomie sur la prévision des recettes budgétaires. Enfin, nous présenterons brièvement l'impact des réformes menées dans le cadre de l'ajustement structurel sur le système incitatif.

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

¹ Je remercie Jean-Yves Moissoner, Régis Mahieu, Philippe Bernard, Jérôme Wittwer ainsi que Jean-François Gautier pour leurs suggestions constructives sur une version antérieure de ce papier. Bien entendu, je reste seul responsable des erreurs qui subsistent.

Gouvernants et administration publique : le mendiant aveugle et son gros bâton

Il est fréquent de raisonner en économie ou même en économie politique comme si l'État était une entité à laquelle pourrait être attribuée une volonté, ou du moins un objectif de maximisation. Longtemps, on a considéré que l'État visait le bien-être collectif (dictateur bienveillant), quel que soit le sens que l'on attribuait à cette expression. L'école du *Public Choice* a développé une vision plus conforme à celle de l'économie néoclassique, postulant une recherche d'avantages « individuels » par les dirigeants ou la bureaucratie. Toutefois, les analyses appliquées doivent se fonder sur une approche plus fine du fonctionnement interne de l'État. Il est bien sûr possible de rendre l'analyse très complexe, en tenant compte, par exemple, du rôle des organisations financières internationales (IFIs). On sait en effet que le FMI se charge d'impulser des réformes fiscales lorsqu'il le juge nécessaire. Par ailleurs, Tanzi [2000 : 448-449] distingue au niveau national trois niveaux : le gouvernement, les directeurs de l'administration publique (*top bureaucrats*) et les agents publics « de base » (*employees*). L'analyse menée ici partira d'une simple distinction entre les « gouvernants » d'une part et l'« Administration publique » d'autre part, de manière à garder les choses aussi simples que possible.

Nous désignons ici par « gouvernants » les personnes qui détiennent les pouvoirs de décision finale en matière de définition du système budgétaire et d'allocation des ressources publiques. Ce pouvoir peut être despotique ou d'origine démocratique. Le terme « Administration publique » désigne différents corps de l'État. Le corps qui nous intéresse ici plus particulièrement est celui qui est chargé de collecter les impôts et taxes. Il est principalement composé de la Douane et des Impôts (avec prédominance de la Douane dans les économies africaines).

Ce corps est directement chargé du prélèvement des ressources publiques, en fonction d'un dispositif fiscal établi, avec l'aide éventuelle de corps plus directement répressifs. Pour augmenter les prélèvements dans le cadre établi, les gouvernants sont donc dans l'obligation d'inciter (« motiver ») les agents de ce corps spécialisé et éventuellement de les punir (« chicoter ») suivant l'expression imagée d'origine coloniale en vigueur en Afrique de l'Ouest.

Nous considérerons ici le cas le plus fréquent en Afrique, dans lequel ce corps spécialisé est constitué d'agents salariés de l'État. Pour fréquente qu'elle soit, cette situation n'est pas la seule possible. Historiquement, ces services étaient souvent privés, notamment en France sous l'ancien régime. Le système établi après la Révolution française conserve d'ailleurs des traces importantes de cette situation antérieure, comme l'a montré Théret [1991] en analysant la situation des trésoriers payeurs généraux en France. Dans certains pays en développement comme le Bangladesh, le système d'affermage des impôts a été adopté, mais à notre connaissance, cela n'a jamais été le cas en Afrique subsaharienne.

Asymétries d'information

La relation entre gouvernants et corps des agents collecteurs de recettes (désormais dénommés « douaniers » pour simplifier) sont des relations de salariat marquées par une asymétrie d'information importante.

Toute relation salariale se situe dans un contexte d'asymétrie d'information, mais celle-ci est plus ou moins prononcée. Elle est faible dans le cas des travaux répétitifs suffisamment standardisés pour éliminer pratiquement toute initiative de la part du travailleur. Elle est très importante lorsqu'on ne peut observer directement les travaux réalisés, ni même le type d'activités réellement menées durant le temps de travail.

C'est pourquoi l'asymétrie d'information est particulièrement forte, d'une manière générale, dans le cas du travail administratif des agents de l'État. Dans le cas des douaniers, l'asymétrie d'information est très grande. Il est difficile pour les dirigeants de savoir quels sont les efforts effectivement réalisés pour identifier les fraudeurs. Il est également difficile de savoir quel genre d'accords est passé avec ces fraudeurs. Comme le notent Casanegra et Bird [1992 : 10] : « *Governments in some developing countries have little day to day control over tax officials, little knowledge of what they do, and, furthermore, no easy way to obtain some knowledge.* » De manière encore plus profonde, il est même difficile de savoir quel est le système fiscal qu'ils appliquent. Tanzi [2000] insiste sur ce point, en montrant que l'échec des réformes fiscales est souvent dû au fait qu'elles ne sont pas appliquées par les agents du fisc (ou au contraire, appliquées de manière « trop » zélée, trop tatillonne de manière à ralentir les opérations). Il cite à cet égard le compte rendu par Arthuis [1998] de son expérience à Bercy, ce qui illustre en passant le fait que les problèmes que nous évoquons se rencontrent aussi dans les pays industrialisés, sous des formes différentes et affaiblies.

L'asymétrie d'information est particulièrement forte dans les pays africains. Les gouvernants ne connaissent pas précisément les évolutions de l'assiette des impôts et taxes, ni celles du dispositif de collecte réellement mis en œuvre. En effet, la base taxable peut varier rapidement d'une année sur l'autre, en fonction d'aléas climatiques ou autres. Les économies d'ASS sont marquées par une forte instabilité, même si celle-ci n'est pas aussi importante qu'on le suppose généralement [Hugon, Géronimi, 1995].

Cette asymétrie d'information est renforcée par la faiblesse du suivi conjoncturel, qui permettrait de suivre, au moins de manière approchée, l'évolution de l'assiette. Dans beaucoup de pays d'ASS, le recueil de données conjoncturelle est extrêmement sommaire. Elle se limite le plus souvent aux prix (et les indices de prix ne sont même pas toujours disponibles). Les données sur l'activité économique du secteur moderne sont souvent très lacunaires. Quand elles existent, le système de suivi par échantillon constant qui est généralement utilisé présente des biais systématiques qui sont rarement corrigés.

Plus encore, les systèmes africains de collecte des impôts s'apparentent à la « cueillette », en ce sens que les contribuables ne sont pas systématiquement répertoriés et que très peu effectuent des déclarations spontanées. En fait, seules les grandes entreprises, très visibles, ne peuvent échapper à l'impôt. La présence d'un secteur informel considérable est également une source de complexité dans la gestion des systèmes fiscaux et dans l'analyse des variations des recettes. Elle modifie les caractéristiques classiques des systèmes fiscaux. La TVA, par exemple, perd ainsi son caractère de neutralité [Gautier, 1999].

De plus, les « douaniers » disposent de possibilités assez nombreuses pour manipuler le dispositif réglementaire, pas nécessairement pour en tirer directement

avantage. En Afrique subsaharienne, cette possibilité de manipulation est très importante. Lors des réformes fiscalo-douanières impulsées par le FMI à la fin des années quatre-vingt, il a souvent été constaté que chaque grande entreprise disposait en fait pratiquement d'un tarif douanier spécial, résultant de multiples compromis historiques datant parfois d'avant l'indépendance (ce qui était notamment le cas des concessions forestières et minières au Gabon).

En outre, les systèmes fiscaux africains sont marqués par l'existence de nombreuses exonérations. Celles-ci concernent par exemple les importations liées à l'aide publique extérieure, aux importations des organisations non gouvernementales (ONG), de certaines entreprises publiques, des diplomates, etc. D'autres enfin sont accordées *intuitu personæ*. Tout cela peut représenter une partie très importante de l'assiette. En ce qui concerne les seules taxes sur les importations, le montant des exonérations variait entre 28 et 288 % des montants recouverts à la fin des années quatre-vingt [Jacquemot, Raffinot, 1993 : 302; Contamin, 1999 : 211]. Le FMI a cherché à combattre ce fléau en faisant inscrire en recettes (virtuelles) le montant des exonérations, ou en demandant à ce que les taxes soient payées dans un premier temps, et remboursées par la suite. Mais la difficulté à gérer ces systèmes ainsi que le peu de motivation des administrations ont généralement conduit à les abandonner.

Enfin, l'asymétrie d'information tient encore aux multiples réformes du système fiscal. Depuis le début de l'ajustement structurel, les systèmes ont subi de multiples transformations (introduction de la TVA, changements de taux, simplification des tarifs douaniers, modifications de ceux-ci sous la pression des IFIs ou dans le cadre des unions douanières, etc.).

En conséquence, il est pratiquement impossible pour les gouvernants de savoir si le montant des recettes observé résulte de variations de la base taxable, de la modification de structure de cette base (entre produits exonérés ou non), de la faible activité des agents ou d'une variation de la corruption. Il leur est également difficile de savoir quelle est exactement la façon dont l'effort de collecte est relié à leur rémunération officielle. Une raison, développée par Mookherjee [1998] sur le plan théorique, concerne l'existence de seuils : une augmentation de la rémunération officielle des douaniers, par exemple, aura des résultats différents suivant que l'incitation à la fraude demeure ou que l'on franchit le seuil qui fait préférer le respect de la loi. Une autre raison tient à la multiplicité des types d'agents. Le fait de parler d'un « corps chargé du recouvrement », pour simplifier, ne peut cacher les difficultés d'user à ce niveau d'une abstraction du type « agent représentatif ». Il semble cependant qu'en pratique, les forces qui poussent à la collusion soient suffisamment fortes pour que l'on puisse assimiler le corps à un agent unique.

Hiérarchies et châtiments

Cette asymétrie d'information pourrait sans doute être surmontée par un contrôle étroit des agents, mais cela se révèle soit impraticable, soit terriblement coûteux. La mise en place d'un contrôle systématique de la valeur en douane et de la qualité des produits importés par des sociétés privées a été tentée dans le cadre des ajustements structurels en ASS. Le coût est extrêmement élevé, et les résul-

tats ne sont généralement pas considérés comme très probants, en partie du fait de l'opposition passive des administrations. De plus, contrôler les contrôleurs est un problème bien réel. Chambas [1994 : 137] met l'accent sur la nécessité de restaurer l'autorité hiérarchique dans les corps d'agents du fisc. Mais il semble que les directeurs se comportent plutôt comme des chefs traditionnels, c'est-à-dire davantage comme des porte-parole de leurs subordonnés que comme les représentants des gouvernants. Chambas [1994] ainsi que Bird et Castanegra [1992] indiquent certaines pistes d'amélioration possible de l'intégrité des systèmes de prélèvement fiscaux. L'accent est mis le plus souvent sur la simplification des procédures, des tarifs, etc. Cependant, cette simplification n'a pas toujours donné les résultats escomptés en matière de réduction de la corruption, comme le rapportent Bahl et Martinez-Vasquez [1992 : 83] à propos de la Jamaïque et du Guatemala. Pour que la simplification des procédures entre en vigueur, il faut que les douaniers appliquent le nouveau dispositif et qu'ils ne le compliquent pas lors de l'application (ce qui se produira inévitablement si cette simplification lèse leurs intérêts). Le fait de faire entrer de telles simplifications dans les pratiques des douaniers est donc une partie du problème, non sa solution.

Les gouvernants disposent néanmoins d'un certain nombre de moyens pour sanctionner (« chicoter ») les agents des corps de collecte des recettes. Ils peuvent notamment procéder à de nouvelles affectations, nommer des personnes qui leur sont liées aux postes clés ou affecter certains récalcitrants à des postes dépourvus de possibilités d'enrichissement rapide (comme la direction des statistiques douanières, par exemple). Les agents de recouvrement accordent une certaine efficacité à ce type de sanctions. Comme nous le déclarait un douanier burkinabè : « Quand on reçoit une lettre [du ministre pour nous dire que le montant des recettes douanières est insuffisant], on serre. »

Mais le maniement de ces sanctions est délicat [Hibou, 1996 : 153-162], notamment du fait d'un fort esprit de corps. Ce type de travail suppose un certain degré de technicité, qui leur confère un pouvoir de résistance, au moins passive. Une grève des douaniers peut remettre en cause la capacité des gouvernants à agir, compte tenu de l'extrême tension de la trésorerie publique. De plus, l'issue d'une épreuve de force est hautement incertaine. Les douaniers, en Afrique, soulignent fréquemment qu'ils forment un corps « en armes ». Diverses anecdotes circulent sur des affrontements armés, parfois mortels, entre douaniers et militaires (ces derniers pratiquant parfois la contrebande pour leur compte individuel ou collectif).

La lutte contre les trafiquants (réels ou supposés) disposant de moyens puissants, comme les trafiquants de drogue, est d'ailleurs un argument fort pour réclamer (et obtenir) un armement effectif important auprès des agences de coopération étrangères.

Motiver : les systèmes d'incitation

L'asymétrie d'information qui marque la relation salariale et la nécessité vitale pour les dirigeants d'assurer une bonne collecte des recettes publiques conduit à mettre en place des systèmes d'incitation particuliers pour les agents chargés du recouvrement ou de la gestion des fonds publics. Des systèmes de ce type existent

dans les pays industrialisés, sous une forme ou sous une autre. Ce sont par exemple des primes en cas de saisie de produits de contrebande (voire un partage des montants collectés) ou des primes liées aux redressements effectués. Dans certains cas, les primes sont proportionnelles aux montants collectés.

En Afrique subsaharienne, de tels systèmes existent. Il s'agit en partie d'un héritage de la période coloniale. Pour autant que l'on puisse en juger, les résultats ne paraissent pas très probants. Cela peut s'expliquer par le fait que les rémunérations prévues ne sont pas très attractives, mais aussi par le fait qu'il est souvent aléatoire en Afrique subsaharienne d'attendre des restitutions de la part du Trésor, fort souvent très peu liquide. Il y a des exceptions. Dans le cas de Madagascar [Gautier, 2001 : 116], la pénalité générée par les redressements est partagée dans la proportion de 25 % pour l'État, 75 % pour les agents de l'État (50 % pour le vérificateur et 25 % versés à un fonds commun des fonctionnaires des régies financières). Les agents des régies sont intéressés aux recettes, mais dans une proportion bien inférieure (0,5 à 5 %). Il en résulte que 71 % de la rémunération globale des agents des régies financières provient de l'intéressement au contrôle. Ce qui incite les agents à faire en sorte... que les contribuables fraudent.

Les problèmes générés par ce type de rémunération ne sont pas spécifiques à l'Afrique. La Cour des comptes française a d'ailleurs dénoncé les primes substantielles dont bénéficient les receveurs des douanes, primes qui ont survécu à la disparition d'une grande partie des recettes correspondantes depuis la constitution du grand marché européen: « Ce système étrange, qui institue une sorte de droit à percevoir ces montants, quelles que soient la manière de servir des intéressés et leur charge de travail dans le poste, ne s'appuie sur aucun des principes qui régissent la fonction publique » [*Le Monde*, 25 avril 2001 : 6]. Le personnel est alors géré de manière à réaliser une répartition plus ou moins égalitaire de la cagnotte ainsi constituée.

Mais cela laisse de côté l'aspect purement politique de la pression fiscale. Les dirigeants (le gouvernement) doivent pourtant faire très attention à ce que la pression fiscale ne dépasse pas le seuil du tolérable s'ils veulent garder le pouvoir². Il convient donc de pousser les collecteurs de taxes à exercer une pression suffisante pour dégager des revenus, mais sans que cette pression ne retourne la population contre le pouvoir. Cela suppose une gestion fine de la pression fiscale. L'équilibre est particulièrement difficile lorsqu'une part importante des revenus dans le secteur informel est générée par une forme ou une autre de fraude fiscale (revente de voitures d'occasion par exemple). Les dirigeants ne peuvent alors réduire la fraude fiscale qu'en prenant le risque de mécontenter une partie importante de la population socialement vulnérable. De plus, certains contribuables, et non des moindres, sont proches des gouvernants. Ils peuvent alors utiliser cette proximité pour échapper aux impôts. Une version plus sophistiquée de l'approche esquissée ici devrait donc intégrer cette contrainte d'accumulation de capital social par les dirigeants.

2 C'est un problème qui se pose aux dirigeants chinois confrontés à de véritables révoltes anti-impôts dans les campagnes [*Le Monde*, 22-23 avril 2001 : 4]. Comme on le sait, dans un autre contexte, c'est aussi l'origine de la révolution américaine contre la métropole britannique.

Contrats et arrangements

Que résulte-t-il de la situation qui vient d'être décrite? Une formalisation aussi simple que possible dans le cadre « principal/agent » de la théorie des contrats permettra de fixer les idées. Ce rapide détour théorique permettra d'analyser la façon dont se fixent en pratique les arrangements entre gouvernement et régies financières.

Cadre incitatif et théorie des contrats

La situation qui vient d'être décrite, comme la plupart des relations salariales, peut aisément être formalisée dans le cadre de la théorie des contrats (principal/agent). Les gouvernants tiennent ici la place du principal, et le corps des douaniers celui de l'agent. La formalisation peut évidemment prendre des formes plus ou moins sophistiquées. À notre connaissance³, les formalisations existantes sont surtout centrées sur la relation agent de collecte-contribuable, de manière à étudier les questions de corruption (parmi une littérature très abondante, notons les contributions de Besley et McLaren [1990], Daubrée [1994; 1995]; une synthèse est proposée par Mookherjee [1998]). La question que nous étudions y est liée, mais elle s'en distingue cependant. L'accent est mis sur les relations entre le gouvernement et ses agents.

Nous supposerons que les agents, grâce à leur effort noté e , génèrent un certain montant de revenus (taxes et autres) $y(e)$. Ces revenus sont déterminés par l'effort des douaniers, le système fiscal et un aléa de densité de probabilité $f(y)$. Ces revenus sont normalement partagés entre le gouvernement et le corps des douaniers suivant une clé de répartition a . Les modèles qui viennent d'être évoqués portent essentiellement sur la détermination de cette clé a . Nous la supposerons ici fixe dans un système fiscal donné, dans la mesure où les modèles évoqués permettent de déterminer le comportement des fraudeurs et de déterminer l'effort optimal, qui peuvent alors être considérés comme donnés.

– En ce qui concerne *le gouvernement*, l'objectif du principal peut être décrit comme la maximisation de la part $(1 - a)y$ qui lui revient, déduction faite de la rémunération w des agents (*équation 1*). Cette approche est très générale, puisqu'elle peut correspondre aussi bien à un souci des autorités d'améliorer les services publics ou, au contraire, d'un désir d'enrichissement personnel. Mais la formulation de l'équation (1) suppose une différence entre les gouvernants et la bureaucratie. Comme on le sait, cette dernière est supposée viser un objectif de maximisation de ses dépenses (donc des revenus) et non du « surplus », différence entre les recettes et le « coût de production de ces recettes ».

$$\text{Max} \int_y \left[(1 - a)y(e) - w \right] f(y, e) dy \quad (1)$$

3 Je remercie Jean-François Gautier d'avoir attiré mon attention sur le document de travail de Dabla-Norris [2001], qui présente un modèle de corruption à trois « étages » (gouvernement, régies financières et secteur privé).

Les autorités gouvernementales sont dans l'incapacité d'observer y et a . Elles n'observent que ce qui revient dans les caisses du Trésor, soit $(1-a)y$. Nous supposons qu'elles autorisent en fait les douaniers à conserver tacitement une partie des revenus non reversés (elles « ferment les yeux », comme dans le cas de la taxation « sauvage » des transports publics). Cela implique aussi que, contrairement à la plupart des modèles, on ne prend pas en compte les frais éventuels d'inspection qui permettraient de confondre les douaniers fraudeurs. En fait, ces contrôles étant généralement totalement inefficaces du fait de la généralisation de la corruption, ils sont inutiles.

Mais le gouvernement cherche à s'assurer un revenu plus ou moins stable, en prenant comme référence le niveau des versements atteints l'année précédente, ou dans les bonnes années par le passé. Ce niveau sera noté R^* , et la sanction qui touchera les douaniers dépend de la différence entre R^* et $(1-a)y$.

Il faut de plus que les agents soient incités à demeurer dans la fonction publique, ce qui suppose que leur revenu global y déduction faite de l'équivalent monétaire de leur effort e , noté $c(e)$, et du coût en termes d'utilité de la sanction éventuelle soit supérieur à leur revenu alternatif u^* . Cette contrainte de participation s'écrit donc :

$$\int_y \left[u \left(a y(e) - \omega \right) - v \left(R^* - (1-a)y(e) \right) \right] f(y, e) dy - c(e) \geq u^* \quad (2)$$

Cette contrainte ne s'interprète pas de la même manière en ASS ou dans les pays industrialisés ou d'autres pays en développement. Dans ces derniers, il faut souvent payer correctement cette catégorie de fonctionnaires car ils peuvent trouver des emplois lucratifs, notamment comme conseillers fiscaux. Schlemenson [1992] mentionne cette contrainte dans le cas de l'Argentine. Dans le cas de l'ASS, il est vraiment difficile de trouver un emploi mieux rémunéré (toutes formes de revenu prises en compte) que celui de douanier. C'est plus discutable en ce qui concerne les agents des impôts. Très rares, quelques agents ont cependant franchi le pas de s'installer à leur compte comme conseillers fiscaux. Leur clientèle est essentiellement formée d'entreprises multinationales.

– *En ce qui concerne le corps des collecteurs d'impôts et taxe*, l'objectif des agents peut être retracé comme une maximisation de leur propre utilité (supposée séparable) sous contrainte d'effort e . La condition de premier ordre est retracée par l'équation (3).

$$\int_y \left[u \left(a y(e) - \omega \right) - v \left(R^* - (1-a)y(e) \right) \right] f'_e(y, e) dy - c'(e) = 0 \quad (3)$$

L'équation (3) simplifie beaucoup la réalité, de manière à ne pas compliquer excessivement la discussion. Néanmoins, dans le cas de l'ASS, il serait probablement pertinent de prendre en compte un certain degré d'« altruisme », au moins limité aux agents de l'État. Dans le contexte africain, il est en effet douteux que l'on puisse faire abstraction de la pression communautaire [Mahieu, 1990], qui

conduit à prendre en considération le bien-être d'autres individus (par altruisme ou par crainte). Cela se produit notamment lorsque les recettes publiques sont tout juste suffisantes pour assurer la paye des fonctionnaires. Dans ce cas, des pressions s'exercent sur les corps chargés du recouvrement des recettes pour qu'ils « fassent un effort » pour leurs « frères » agents de l'État plus mal situés qu'eux par rapport au circuit financier. On peut observer de tels phénomènes au Niger, par exemple, un pays où le niveau de la collecte des impôts et taxes demeure très faible. Mais ce dernier terme pourrait aussi représenter le cas d'un douanier « républicain », soucieux d'améliorer le bien-être de ses concitoyens en permettant un accroissement de la fourniture de services publics (ce qui augmente alors aussi son bien-être propre, en tant que consommateur de biens publics).

Dans le cadre réduit de cet article, on ne considérera pas explicitement les problèmes de fraude. Comme nous l'avons noté, ceux-ci ont été largement étudiés et constituent un problème différent de celui qui est traité ici. Pour l'objet que nous poursuivons, il suffira de considérer que la fraude est une pratique existante, qui rapporte un certain niveau de revenu à dispositif fiscal donné.

Les trois équations qui précèdent forment un système qui décrit le problème auquel est confronté le principal: son objectif, la contrainte de participation et la contrainte d'incitation. La résolution du système conduit à la solution tout à fait standard représentée par l'équation (4).

$$\frac{1}{\left[u'(ay(e) + w) - v'(R^* - (1-a)y(e)) \right]} = \lambda + \mu \frac{f'_e}{f} \quad (4)$$

Cette équation montre que la rémunération de l'agent devrait être rendue contingente au montant des recettes. Cela devrait être d'autant plus net que le rapport f'_e/f est élevé. Ce rapport traduit l'information qui est véhiculée par le montant des recettes en ce qui concerne l'effort fourni par les douaniers. L'équation (4) montre aussi que le gouvernement dispose en fait d'un trop grand nombre d'instruments. En théorie, une participation à la totalité des montants recouverts grâce aux redressements effectués pourrait suffire à assurer une collecte maximale des recettes publiques. Les modèles antérieurs mettent d'ailleurs en lumière des résultats analogues, en montrant que l'accroissement de la part reversée aux agents en cas de redressement fiscal peut permettre d'éliminer la fraude, si cette part dépasse un certain seuil.

Dabla-Norris [2000 : 18] construit un modèle plus général, en prenant notamment en considération l'impact de la corruption sur l'activité du secteur privé (donc la base taxable). Elle montre que, lorsque l'inspection est inefficace (ce qui est le cas, nous semble-t-il, le plus pertinent en ASS), il peut être optimal pour le gouvernement de fermer les yeux sur la corruption et de fixer les salaires à un niveau aussi bas que possible. Dans ce cas, théoriquement, il peut être intéressant pour le gouvernement de passer à un système d'affermage, qui revient à mettre aux enchères la rente extraite par les douaniers.

Arrangements pratiques

En pratique, du fait de cette asymétrie d'information, les gouvernants africains préfèrent souvent négocier avec les corps de collecte des recettes le montant de celles-ci. Il en résulte des arrangements plus ou moins sophistiqués. Les « douaniers » peuvent être autorisés à conserver collectivement une partie de leurs recettes (partie souvent dénommée « taxe statistique »). Ces revenus sont généralement affectés à l'amélioration des conditions de travail (bureaux, véhicules, etc.), ce qui souligne l'importance de l'esprit de corps et signale un comportement conforme à la théorie économique de la bureaucratie (maximisation des dépenses courantes). Les arrangements consistent aussi, pour les dirigeants, à fermer les yeux sur la « privatisation » plus ou moins discrète d'une partie des activités des agents.

La rémunération publique étant généralement jugée insuffisante en Afrique subsaharienne, les agents de l'État sont parfois également « motivés » par des agents privés. Les entreprises (publiques ou privées), qui jugent par exemple que la contrebande est insupportable, sont amenées à négocier avec les agents de l'État une rémunération spéciale liée à certaines actions (par exemple, la saisie de produits de contrebande sur les marchés), rémunération spéciale souvent complétée par la mise à disposition de matériel adapté.

Les compromis que les gouvernements d'Afrique subsaharienne passent avec leurs administrations peuvent se lire également au niveau de la constitution de rémunérations privées de la part des agents de l'État (« taxation sauvage » ou « petite corruption »). Aucun effort n'est jusqu'à présent venu à bout des multiples barrages routiers qui permettent aux agents de la douane, de la police, des corps de vérification vétérinaires, etc., des ressources généralement beaucoup plus importantes que leur rémunération officielle. Ce système est même parfois institutionnalisé (Côte-d'Ivoire, Bénin), avec la constitution de sociétés de droit privé chargées de convoier les véhicules moyennant paiement d'une rémunération forfaitaire, ultérieurement répartie entre les « ayants droit » de la fonction publique.

Il est rare que de tels accords soient rendus publics, mais cela se produit parfois. Le journal zairois *Nzadi* relate ainsi dans sa livraison du 9 au 15 avril 1991 :

« ... L'objectif d'élargissement de l'assiette fiscale et de maximisation des recettes passe impérativement par la mise en place d'un personnel performant. Or qui dit personnel performant pense nécessairement personnel motivé. Entre autres pour le soustraire de la tentation d'entrer en collusion avec les mauvais contribuables qui recourent à la corruption des agents du fisc pour obtenir une réduction frauduleuse du montant à payer à l'État. C'est pourquoi l'ancien directeur général des Contributions nous a dit sa détermination de gérer avec parcimonie les 5 % des recettes réalisées et qui lui sont ristournées par le Trésor, en vue d'assurer le fonctionnement de ses services. Ainsi donc, en dehors d'une substantielle augmentation salariale et de la réduction de la tension entre salaires, les négociations entre la haute direction et les agents de la DCG ont également débouché sur l'assurance des soins médicaux par les formations médicales publiques (la voie des formations privées a été écartée à la suite des nombreux abus constatés) et pharmaceutiques, une meilleure couverture des frais de transport. La Direction a par ailleurs pris l'engagement de faire accélérer par le ministère des Finances la liquidation de la plus-value, c'est-à-dire les sommes réalisées par l'administration fiscale au-dessus de la barre fixée par l'État et sur lesquelles la CGC a droit à 10 %. L'ambiance était donc des plus cordiales ce jour-là entre M. Baguli et son adjoint Manegabe d'un côté et les représentants des travailleurs conduits par M. Kalonji Ngoy Adomis de l'autre, et il y avait de quoi. »

Prévisions et réalisations

La prévision des recettes fiscales est généralement présentée comme un exercice purement technique, de nature macroéconomique. C'est ainsi, en particulier, que cette prévision est présentée dans les documents du FMI qui exposent la démarche pratique de la programmation financière [Daumont *et alii*, 1999] – même si le travail de Tanzi [2000] montre que le rôle crucial des services fiscaux est bien reconnu par le FMI. Dans une optique différente, c'est aussi le cas dans les travaux français d'élaboration des « budgets économiques » [Bernard, Cossé, 1974; Raffinot, 1988; ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 1997]. Dans les deux cas, la prévision passe essentiellement par une projection de l'activité économique et par l'application d'un ou plusieurs taux de pression fiscale apparente sur différentes assiettes ou assiettes de substitution. Ces taux sont supposés constants à court terme, à moins que des modifications du dispositif fiscal ne soient introduites.

Ce qui vient d'être dit montre que c'est sans doute là une méthodologie pertinente dans les pays industrialisés, mais certainement beaucoup moins adaptée dans les pays à faible revenu. Comme nous l'avons montré, la pression fiscale en ASS peut varier fortement en fonction de l'effort de recouvrement des agents, qui disposent d'une forte latitude à cet égard. Cela explique sans doute que la pression fiscale apparente (le rapport entre les impôts recouverts et un agrégat représentatif de l'assiette) y soit souvent fort instable [Bleaney, Gemmell, Greenaway, 1995]. Il est donc délicat en ASS de fonder des prévisions macroéconomiques sur une constance de la pression fiscale, même à court terme. C'est sans doute une explication du fait que la plupart du temps, les prévisions de recettes font une large place aux prévisions des diverses régies financières, pourtant établies de manière très peu sophistiquée. Il s'agit en général de simples prolongations des tendances observées, rectifiées pour tenir compte des modifications du dispositif fiscal, mais sans la moindre prise en compte des modifications probables de l'activité économique.

Les particularités de la collecte des taxes en ASS évoquées plus haut peuvent se lire au niveau de la relation entre les prévisions réalisées par les régies financières et les réalisations de recettes fiscales. On peut supposer en effet que des prévisions réalisées de façon traditionnelle, prolongeant les tendances observées dans le passé, devraient se traduire par les prévisions tantôt supérieures et tantôt inférieures aux réalisations, en tout cas par des taux de recouvrement (rapport entre les prévisions et les réalisations) très fluctuants.

Les deux graphiques suivants présentent le rapport entre prévisions et réalisations pour les principaux postes de recettes publiques au Bénin (*figure 1*) et au Burkina Faso [Coulibaly, 1995] (*figure 2*). Ils montrent que les taux de recouvrement sont singulièrement réguliers. Les prévisions sont systématiquement trop élevées, ou au contraire trop faibles, avec un rapport entre prévisions et réalisations assez stable. Cela semble indiquer que la prévision des recettes n'est pas un effort pour préciser un niveau « probable » compte tenu de l'incertitude, mais plutôt l'indication du montant que les services s'engagent à prélever.

Plus précisément, deux stratégies paraissent envisageables pour les douaniers, une fois qu'ils ont déterminé le montant de recettes qu'ils envisagent de reverser au Trésor. La première consiste à s'engager pour un niveau qu'ils supposent

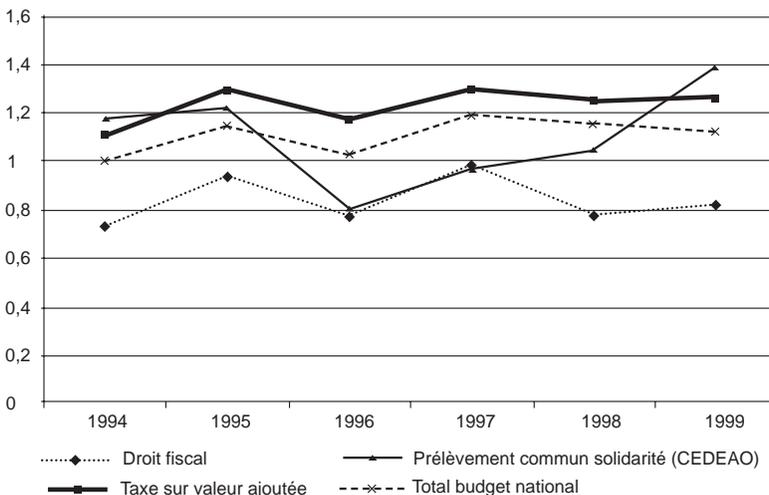
sous-évalué. Leur effort en est minimisé, et cela leur permet de passer pour performants à peu de frais, tout en conservant un montant élevé de revenu parallèle. Cette stratégie ne peut être combattue que si les gouvernants disposent de signaux non ambigus sur la situation de la base taxable. Cela souligne encore une fois l'enjeu crucial qu'est l'information conjoncturelle.

L'autre stratégie consiste à afficher des niveaux de prévision très élevés, mais totalement irréalistes. Cet effet d'annonce est généralement reçu favorablement par les pouvoirs publics et par les organisations internationales qui élaborent souvent des programmes excessivement optimistes. Bien entendu, les douaniers doivent s'attendre à devoir justifier les piètres résultats obtenus par la suite. Mais, lorsque l'asymétrie d'information est vraiment très forte, il est toujours possible de trouver une excuse plus ou moins plausible. Dans la mesure où la stratégie se traduit par une surévaluation continue (disons, par exemple, de 20 %) par rapport à une projection « réaliste », on observe alors un rapport à peu près constant entre prévisions et réalisations.

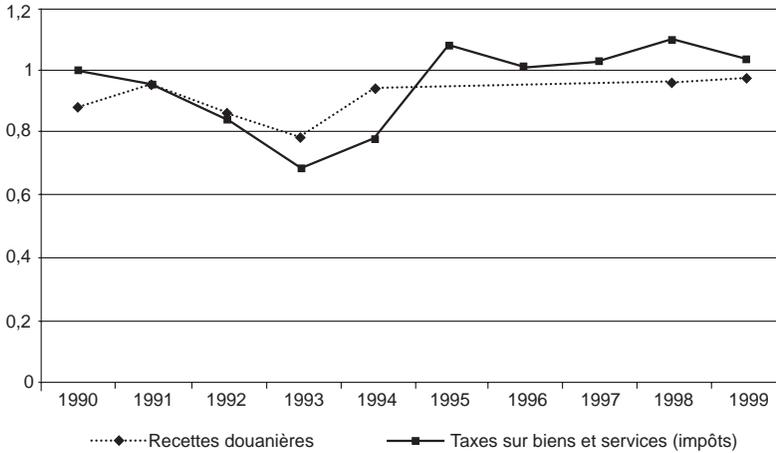
Tout cela évidemment suppose que le choix stratégique ne soit pas modifié chaque année. Il y a au moins une raison de le supposer. La première stratégie paraît la plus « naturelle » en ce qu'elle minimise l'effort et permet un dépassement valorisant des objectifs. La seconde ne serait donc adoptée que sous la contrainte, et notamment dans le cas d'une pression extérieure exercée par le FMI. Cela en fait une stratégie « continue » dans la mesure où les programmes d'ajustement se sont succédé en ASS durant des périodes très longues.

Les deux graphiques illustrent divers aspects du choix stratégique. La régularité du premier graphique (Bénin) ne se retrouve pas dans le second. Cela s'explique essentiellement par le fait que le second graphique (Burkina Faso) comprend la période de la dévaluation, qui a entraîné un double phénomène : une année (1993) d'attentisme suivie d'une année (1994) de grande incertitude sur ce que pourrait être l'évolution des recettes.

Graphique 1 – Taux de recouvrements/prévisions de certaines recettes publiques (Bénin)



Graphique 2 – Taux de recouvrement (recouvrements/prévisions) (Burkina Faso)



L'éléphant dans le magasin de porcelaine : ajustement structurel et compromis institutionnels

Les interventions du FMI dans le champ fiscal dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ont bouleversé les méthodes traditionnelles et les compromis politiques longuement négociés. L'éléphant est ainsi entré dans le magasin de porcelaine, sans que son intention primitive soit de remettre en cause systématiquement tout ce qui existait auparavant. Mais les réformes multiples des dispositifs fiscaux ont eu des répercussions considérables sur la façon de travailler des agents de recouvrement, sur leur système d'incitation et sur leur rémunération (qui n'a pas totalement échappé aux mesures d'austérité).

Depuis le début des années quatre-vingt, les politiques d'ajustement structurel menées par le FMI ont visé à rééquilibrer les finances publiques. Le volet le plus connu concerne la réduction des dépenses publiques, mais il s'accompagne toujours d'un souci d'accroître une pression fiscale jugée insuffisante. La méthode préconisée est presque partout identique : réduction des taux nominaux (pour réduire l'effet « désincitatif » sur la création des revenus), mais élargissement de l'assiette [Jacquemot, Raffinot, 1993] et vérification des valeurs en douane par des agences de surveillance privées, mesures auxquelles il convient d'ajouter sur le plan organisationnel la création d'une cellule chargée du recouvrement des impôts sur les grandes entreprises.

La question de la rémunération des agents est abordée, mais surtout de façon négative : il s'agit d'éviter que les services chargés du recouvrement ne fassent les frais de la réduction des dépenses publiques. Ainsi, par exemple, le programme d'ajustement structurel (PAS) appliqué au Burkina Faso à partir de 1991 (un des plus tardifs en ASS) comprenait dès le début des conditions liées à une réforme fiscale : introduction de la TVA, étude de la taxation du secteur informel. Sur le plan organisationnel, les programmes d'ajustement structurel du Burkina

Faso insistent d'abord sur « la réorganisation du ministère des Finances, de manière à assurer une plus grande efficacité dans l'exécution du budget, son contrôle et son suivi ». En septembre 1993, est créé le service spécialisé chargé du recouvrement des impôts des grandes entreprises. Ce n'est que plus tard (janvier 1996) que le PAS mentionne la « réorganisation des agents de recouvrement » en tant que telle.

Mais les programmes ne vont pas jusqu'à promouvoir l'idée d'un véritable changement de système de rémunération, incluant une large part de restitution des sommes récupérées, ou simplement de substantielles augmentations de salaires. Cela s'explique en partie par les dangers d'extension à l'ensemble de la fonction publique. Mais il faut tenir compte également des incertitudes qui pèsent sur ce type de réforme. Mookherjee [1998] montre notamment que, si la réforme n'est pas radicale, elle risque, à l'inverse, d'augmenter le niveau de la corruption.

Ne pas prendre en compte la réforme du système de rémunération peut conduire à élaborer des mesures qui ne seront pas correctement mises en œuvre et qui peuvent faire échouer le processus d'ajustement par manque de ressources publiques (ou déboucher sur un endettement extérieur supplémentaire).

Un des impacts importants de ces réformes concerne la fonction d'effort $c(e)$. Il est en effet raisonnable de supposer que cette fonction dépend positivement du nombre de contribuables, ou du moins du nombre de dossiers à traiter.

Or, le processus d'ajustement, en réduisant les niveaux nominaux de taxation, rend plus pénible le travail de collecte de taxes. Dire que l'on élargit l'assiette suppose généralement que l'on doit faire face à un plus grand nombre de contribuables, de dossiers, etc. L'effort est également accru par le fait qu'on modifie les systèmes, d'où un coût d'apprentissage. De plus, les réformes peuvent également réduire les gains et les possibilités de gains résultant de la corruption. La simplification des tarifs rend la corruption plus difficile, par manque de zones d'ombres. Elle accroît donc également l'effort nécessaire pour atteindre un niveau de gain donné pour les agents de recouvrement.

Tout cela montre que les PAS ont très probablement exercé un effet dépressif sur la motivation des agents chargés de la collecte, et donc sur la pression fiscale. Mookherjee [1998] montre de plus que les réformes en ce domaine ne peuvent réussir à éliminer que si elles ont une ampleur suffisante pour permettre de franchir des seuils. Comme les réformes en matière de rémunération des agents ont toujours été des plus timorées dans le cadre des PAS, il n'est pas étonnant que les difficultés de recouvrement persistent.

*

La pression fiscale dépend pour une part non négligeable du système d'incitation des agents chargés du recouvrement des impôts et taxes. Cela est particulièrement vrai en Afrique subsaharienne, où existe une très forte asymétrie d'information entre les dirigeants (« le gouvernement ») et les agents de recouvrement des impôts et taxes. Dans ces conditions, le gouvernement ne peut guère faire mieux que de négocier avec les agents un montant forfaitaire de taxes qui seront reversées au Trésor.

Cela explique que les prévisions de recettes réalisées par les régies financières à partir de méthodes traditionnelles (prolongation des tendances) ne soient pas forcément de plus mauvaise qualité que celles qui sont réalisées sur la base de méthodes macroéconomiques analogues à celles qui sont utilisées dans les pays industrialisés. On constate souvent en effet une surprenante adéquation entre prévisions de recettes réalisées par les régies financières et les réalisations.

Cela explique aussi en grande partie le fait que les réformes introduites par les programmes d'ajustement structurel sous la pression du FMI n'aient pas réussi à produire une augmentation significative et durable des taux de pression fiscale. Ces réformes, en effet, portent surtout sur le dispositif fiscal en tant que tel (introduction de la TVA, modification des tarifs douaniers, etc.) sans prendre systématiquement en compte le système incitatif et l'organisation des systèmes fiscaux et douaniers.

BIBLIOGRAPHIE

- ARTHUIS J. [1998], *Dans les coulisses de Bercy, le cinquième pouvoir*, Paris, Albin Michel.
- BAHL R., MARTINEZ-VASQUEZ [1992], « The Nexus of Tax Administration and Tax Policy in Jamaica and Guatemala », in R.M. Bird, M. Casanegra de Jantscher, *Improving Tax Administration in Developing Countries*, chapitre 3.
- BERNARD Y., COSSÉ P.-Y. [1974], *L'État et la Prévision macroéconomique*, Paris, Berger-Levrault, coll. L'Administration nouvelle.
- BESLEY T., MCLAREN J. [1990], « Taxes and Bribery: the Role of Wage Incentives », *The Economic Journal*, 103 (416): 119-141.
- BIRD R.M., CASANEGRA DE JANTSCHER M. [1992], *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, D.C., IMF.
- BLEANY M., GEMMEL N., GREENAWAY D. [1995], « Tax Revenue Instability, with Particular Reference to Sub-Saharan Africa », *The Journal of Developing Studies*, 31 (6): 883-902.
- CASANEGRA DE JANTSCHER M., BIRD R.M. [1992], « The Reform of Tax Administration », in R.M. Bird, M. Casanegra de Jantscher, *Improving Tax Administration in Developing Countries*, chapitre 1.
- CHAMBAS G. [1994], *Fiscalité et Développement en Afrique subsaharienne*, Paris, ministère de la Coopération, Economica.
- CONTAMIN B. [1999], « La libéralisation financière en Côte-d'Ivoire, : une politique sous conditions », in J.-M. Gastellu, J.-Y. Moissoner, G. Pourcet, *Fiscalité, Développement et Mondialisation*, chapitre 9.
- COULIBALY S. [1995], *Liens entre les différentes recettes budgétaires et leurs assiettes*, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Ouagadougou, GTZ.
- DABLA-NORRIS E. [2000], *A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies*, IMF working paper, WP/OO/106, Washington, D.C.
- DAUBRÉE C. [1994], « Analyse microéconomique des marchés parallèles et de la fraude documentaire, avec référence aux économies africaines », *Revue économique*, 45 (2): 165-192.
- DAUBRÉE C. [1995], *Marchés parallèles et Équilibres économiques, expériences africaines*, Paris, L'Harmattan.
- DAUMONT R., DE ZAMARÓCZY M., CALLIER Ph., ZILLER B. [1999], *Programmation financière, Méthodes et Applications à la Tunisie*, Washington, Institut du FMI.
- DAS-GUPTA A., MOOKHERJEE D. [1998], *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement, an Analysis of Developing Countries Experience*, Delhi, Oxford University Press.
- FOTSING J.-B. [1995], *Le Pouvoir fiscal en Afrique*, Paris, LGDJ.
- GASTELLU J.-M., MOISSERON J.-Y., POURCET G. [1999], *Fiscalité, Développement et Mondialisation*, Paris, Maisonneuve et Larose.

- GAUTIER J.-F. [1999], « Les paradoxes de la TVA dans un PED: l'illustration de l'industrie malgache », *Revue Tiers Monde*, XL (157): 187-211.
- GAUTIER J.-F. [2001], *Réformes fiscales et Comportement de fraude: une taxe optimale pour les licornes?*, thèse, Paris-IX-Dauphine.
- HIBOU B. [1996], *L'Afrique est-elle protectionniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, coll. Les Afriques.
- HUGON Ph. [1999], « La réforme fiscal-douanière dans le contexte de l'ajustement de change au Cameroun et au sein de la Cemac », in J.-M. Gastellu, J.-Y. Moissoner, G. Pourcet, *Fiscalité, Développement et Mondialisation*, chapitre 8.
- HUGON Ph., GÉRONIMI V. [1995], « Instabilité des recettes d'exportation et changements de trajectoires des économies africaines. Éléments d'analyse statistique », in Ph. Hugon, G. Pourcet, S. Quiers-Valette, *L'Afrique des incertitudes*, Paris, Puf, coll. Tiers Monde, IEDES: 18-39.
- JACQUEMOT P., RAFFINOT M. [1993], *La Nouvelle Politique économique en Afrique*, Vanves, Edicef.
- MAHIEU F.-R. [1990], *Les Fondements de la crise économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE [1997], *30 Ans de prévision et de conseil*, Paris, Les Éditions de Bercy, coll. Colloques.
- MOOKHERJEE D. [1998], *Incentive Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons from Tax Administration*, Annual Bank Conference on Development Economics 1997 : 103-125.
- RAFFINOT M. [1988], *Statistiques, Prévisions et Politique économique. Systèmes d'information pour la politique économique dans les pays en développement*, Paris, ministère de la Coopération, coll. Méthodologie.
- SCHLEMONSON A. [1992], « Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration », in R.M. Bird, M. Casanegra de Jantscher, *Improving Tax Administration in Developing Countries*, chapitre 10.
- TANZI V. [2000], « Rationalizing the Government Budget, or why Fiscal Policy is so Difficult », in A.O. Krueger (ed.), *Economic Policy Reform, the Second Stage*, chapitre 12, Chicago & London, University of Chicago Press.
- THÉRET B. [1991], « Le système fiscal français libéral du XIX^e siècle: bureaucratie ou capitalisme », *Études et Documents*, III.

Réforme de l'État et politique d'emploi public en Colombie

*Jean-Baptiste Gros **

Il faut distinguer plusieurs types de réformes de l'État. Elles diffèrent tant par leurs objectifs que par leurs conséquences sur l'emploi et les salaires des employés de l'État. La Colombie présente la particularité d'avoir combiné une réforme d'inspiration libérale et monétariste visant à assainir les comptes publics et une réforme aspirant à renforcer la présence de l'État dans les années quatre-vingt-dix. Ce pays nous permet donc d'étudier l'impact sur l'emploi public de deux types de politiques menées simultanément et, par bien des aspects, apparemment contradictoires.

Les réformes de l'État prônées dans les pays émergents par les institutions financières internationales sont conçues comme une composante essentielle de la politique d'ouverture économique. Rarement la réussite d'une politique économique a été jugée autant conditionnée par une transformation du rôle et du fonctionnement de l'État. Rarement aussi les réformes se sont autant centrées sur l'amélioration des performances économiques et non, par exemple, sur une redéfinition du partage des pouvoirs ou sur un traitement plus équitable des usagers. Elles visent avant tout à permettre la réduction du déficit public et à limiter les freins au jeu de la libre concurrence. Elles stimuleraient les investissements productifs et amélioreraient le système d'allocation des ressources financières et humaines. Elles permettraient une meilleure circulation du capital au niveau international d'une part et, d'autre part assureraient une plus forte productivité des travailleurs au sein de l'économie nationale.

Les conséquences potentielles de ce programme sur l'emploi public sont nombreuses. Concrètement, ses objectifs doivent être atteints notamment grâce à des restrictions budgétaires, à une meilleure organisation du travail effectué par les employés du secteur public et à une redéfinition du périmètre de l'action publique, soit par le recours à la sous-traitance, soit par des privatisations, deux politiques que nous regrouperons sous le terme d'externalisation.

Nous définirons comme politique d'emploi public tant la fixation des salaires dans le service public que la politique d'embauche et de gestion de la main-d'œuvre menée dans ce secteur. Au-delà des mesures d'ajustement, nous pouvons signaler que les réformes libérales tendent surtout à faire évoluer la finalité de cette politique. Leurs partisans stigmatisent avant tout deux modèles qui seraient

* Économiste, Dial/Cipre.

en vigueur particulièrement dans les pays du Sud. Ils critiquent la conception d'inspiration keynésienne de la politique d'emploi public combinant politique contracyclique d'embauche et stabilité des salaires. De même, ils rejettent l'idée que cette politique soit mise au service d'un objectif de stabilité politique des élites en organisant les circuits clientélistes et les pratiques de corruption. À ces deux finalités possibles, les réformes libérales opposent la recherche de la performance et surtout la supériorité des mécanismes de marché dès qu'un système concurrentiel peut être mis en place : ils favoriseraient tant la diversité des services proposés que la minoration de leur coût.

Pour étudier les réformes de l'État, ses services doivent être considérés non pas comme un ensemble mais comme la somme d'activités marchandes potentiellement concurrentielles et de tâches que seul l'État est en mesure de réaliser. La logique d'externalisation repose sur cette distinction. En ce qui concerne les métiers destinés à rester dans le périmètre de l'action publique, il s'agit d'adopter un mode de gestion en partie calqué sur les pratiques en vigueur dans le secteur privé, de renforcer le poids des critères de productivité dans l'évaluation des résultats et de lever les blocages qui pourraient gêner les usagers. Les réformes tendront à modifier les procédures administratives, les alléger a priori mais aussi les alourdir parfois pour certains dispositifs de lutte contre la corruption ou le clientélisme. Par ailleurs, le respect plus strict de la contrainte budgétaire suppose une adaptation des dépenses de l'État aux variations des recettes ; adhérer à cette nouvelle discipline empêche a priori de mener une politique contracyclique d'emploi public. L'accent est surtout mis sur la gestion du personnel, plus que sur les salaires. Un bon indice de cet état de fait est la mise en place par la Banque mondiale et les banques régionales de fonds destinés à financer des programmes de départs volontaires des employés de l'État.

Les fonctionnaires sont supposés trop nombreux, surpayés et mal adaptés aux nouvelles techniques et modes de gestion. En termes de politique d'emploi public, les réformes libérales passent par l'imitation des méthodes de gestion du privé et donc par la réduction du personnel, une évolution de sa composition et le rapprochement des modes de calcul des salaires entre secteurs.

Les réformes libérales doivent être distinguées des mesures prises afin d'augmenter la présence et l'action de l'État au sein de la société. En Colombie, le changement de constitution réalisé en 1991 était d'abord dicté par ces dernières considérations. Il s'agissait de relégitimer l'État et, à travers lui, les classes dirigeantes, en leur accordant un plus grand pouvoir d'intervention dans le domaine social et en favorisant la participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Néanmoins, rien n'empêche a priori de concilier expansion de l'État et nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines au sein du secteur public : tel est le pari de la réforme en Colombie. Avant tout confronté à une guerre civile endémique et crédité d'une saine gestion de la devise et de la dette, le pays a privilégié les questions sociales et renforcé l'action de l'État tout en créant un certain nombre de garde-fous et en adoptant une série de mesures destinées à fournir un cadre idoine à la politique d'ouverture.

Dans un tel contexte, les réformes libérales de la politique d'emploi public ont un impact plus difficile à percevoir que dans le cadre d'une restructuration massive

de la fonction publique. Nous essaierons de déterminer s'il y a convergence entre politique d'emploi public et mode de gestion du privé en Colombie pour analyser les effets de la réforme. Pour la réalisation de cet article, nous avons bénéficié des données des volets emploi des enquêtes ménage trimestrielles menées entre 1982 et 1996 et celles extraites de la comptabilité publique par le DANE, le DNP et la BID¹. Après avoir présenté le comportement des comptes publics, nous mesurerons les évolutions de la composition de la main-d'œuvre et des salaires dans le secteur public en les comparant avec celles qui se font jour dans le secteur privé. Ce constat pourrait fournir de sérieux indices d'une éventuelle convergence entre les modes de gestion de la main-d'œuvre adoptés par chacun des deux secteurs.

La réforme de l'État

Face à la perte de légitimité continue de l'État colombien, les gouvernements successifs de Barco (1986-1990) et de Gaviria (1990-1994) prônèrent et mirent en place la réforme de la constitution de 1886 par la voie parlementaire. Ce changement répondait aux principales préoccupations du pays puisqu'il s'agissait d'améliorer le fonctionnement des institutions pour éviter une gestion clientéliste ou affairiste de l'État, de se rapprocher des préoccupations et problèmes des citoyens et de protéger les droits des minorités. À la suite de la proclamation de la nouvelle constitution en 1991, de nombreuses lois furent votées, au cours des années suivantes, pour la mettre en application comme pour la compléter. Aujourd'hui encore, par le biais des nombreuses décisions de la Cour constitutionnelle, dont les pouvoirs ont été nettement renforcés, le rôle de l'État et son cadre légal continuent à être précisés et redéfinis.

Extrêmement précise, voire rigide, la constitution de 1991 a créé de nouvelles obligations et favorisé une large décentralisation des dépenses de l'État. Elle a fait de la Colombie le pays non fédéral le plus décentralisé d'Amérique latine [Alesina, 2000]. Cette décentralisation avait déjà commencé dans les années quatre-vingt mais elle subit une forte accélération avec la réforme de la constitution. Les régions et collectivités locales bénéficient de transferts importants de recettes de l'État central, en l'absence de recettes fiscales propres importantes, même si leur utilisation est largement encadrée et orientée vers le secteur social. Constitutionnellement, les transferts de l'État central vers les départements et les communes doivent ainsi passer de 26 % du budget en 1990 à 46 % en 2002 [Alesina *et alii*, 2000].

Par ailleurs, la constitution de 1991 met l'accent sur le développement social et la participation des citoyens. Par exemple, les fonds alloués aux départements doivent être dépensés à 60 % dans le domaine de l'éducation et à 20 % dans celui de la santé. De même, les minorités se voient allouer des budgets propres afin de favoriser le développement économique de leurs membres. En ce qui concerne la

1 Le DNP, le DANE et la BID sont respectivement le Département national de planification, l'Institut statistique public colombien et la Banque interaméricaine de développement. Les problèmes des données de comptabilité publique sont nombreux puisque les définitions comptables en Colombie sont souvent opaques. S'il est relativement rare de trouver le même chiffre pour peu que l'on consulte deux sources différentes, les séries montrent cependant une très grande similitude.

participation des citoyens, diverses possibilités sont offertes aux individus pour déposer des recours contre les administrations locales et nationales favorisant le contrôle de l'action des fonctionnaires mais alourdissant le dispositif de l'administration judiciaire.

Ce n'est que marginalement que des mesures ont été adoptées afin de modifier la gestion économique du pays. Au moment de la réforme, l'action de l'État est peu critiquée et sa gestion de la conjoncture macroéconomique est prudente, dans le droit fil des préceptes monétaristes, si bien que le thème économique ne fait pas partie des préoccupations majeures de la nouvelle constitution. Toutefois, elle accompagne la mise en place de la politique d'ouverture en instaurant l'indépendance de la banque centrale, même si le gouvernement continue à présider son conseil d'administration, et en lui assignant pour unique objectif la réduction de l'inflation. Cela se traduit par une gestion des taux d'intérêt largement insensible aux fluctuations de la croissance.

Par ailleurs, les réformes de la protection sociale et du marché du travail passent surtout par des lois affines. La Colombie adopte un système mixte de santé combinant système national et entités privées. De même, le mode de calcul des indemnités de licenciement et le fonctionnement des contrats à durée déterminée sont modifiés de manière à rendre le marché du travail plus flexible pour les employeurs qui respectent les législations sociales. Enfin, diverses lois rendent possible la redéfinition du périmètre de l'État en autorisant la cession de ses actifs.

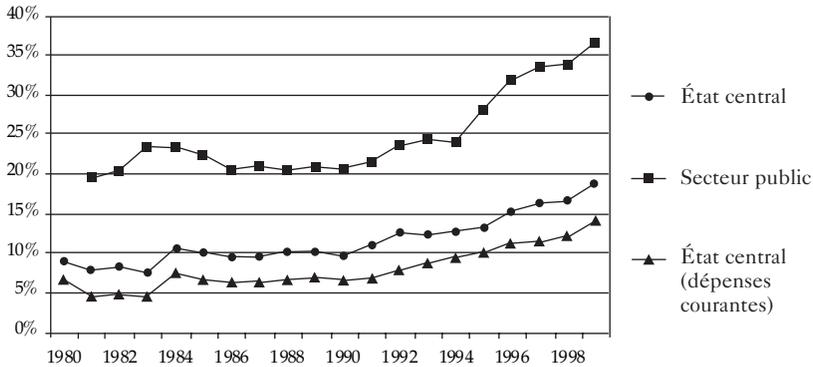
La réforme de l'État en Colombie ne visait donc pas à diminuer sa taille mais plutôt à améliorer la couverture et la qualité de ses services et fournir ainsi un cadre favorable à la croissance à long terme de l'économie colombienne. Ce constat transparaît dans l'étude de l'évolution du budget. Nous retiendrons trois dimensions, toutes susceptibles de jouer sur la politique d'emploi public : sa taille, son équilibre et sa composition.

Revenons sur la taille de l'État colombien avant la réforme. Celle-ci est relativement faible si on la compare avec celle du reste du continent. Le gouvernement central n'employait que 900 000 personnes en 1992 [Olivera *et alii*, 1995] et la part de ses dépenses dans le PIB (9,6 % en 1990) était la plus faible du continent hors Paraguay. Celle du secteur public² était de 20 % en moyenne dans les années quatre-vingt. Santé et éducation sont en partie laissées au secteur privé, même si l'éducation est le premier employeur public avec 26 % des effectifs totaux. Les travaux publics sont confiés généralement aux entreprises privées par le biais de concessions et la justice a bien peu de moyens, ce qui explique en partie son manque d'efficacité chronique.

Au cours des années quatre-vingt-dix, la taille de l'État colombien n'a cessé de croître. En quinze ans, sa part dans le PIB a doublé pour l'État central et augmenté de 75 % pour le secteur public (*figure 1*). Cette hausse est due avant tout à celle des dépenses courantes qui incluent notamment les transferts aux autres entités du secteur public, les dépenses de personnels et les achats de biens et de services.

2 L'État central regroupe l'administration nationale (ministères et institutions décentralisées), à laquelle sont ajoutées les administrations locales et départementales ainsi que les entreprises publiques non financières pour obtenir le secteur public (non financier).

Figure 1 – Part des dépenses publiques dans le PIB



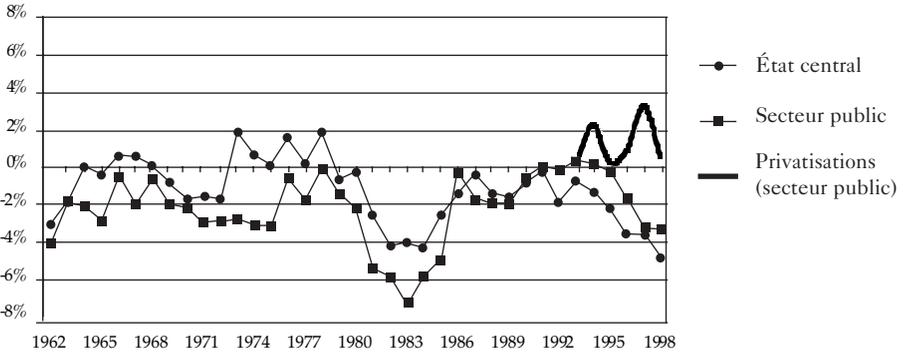
Source: BID. Les dépenses courantes sont calculées hors paiements des intérêts de la dette.

Notons qu'à partir de la moitié des années quatre-vingt-dix, l'écart entre dépenses de l'État central et celles du secteur public augmente alors que les transferts aux collectivités locales sont inclus dans les dépenses du budget central et sont même le premier facteur de leur augmentation. Sachant qu'en outre de nombreuses entités sont sorties du périmètre public, nous pouvons en déduire que le poids des administrations locales et départementales s'est nettement renforcé. En termes sectoriels, la croissance des budgets sociaux (essentiellement la santé et l'éducation) mais aussi de l'effort militaire au début des années quatre-vingt-dix explique en grande partie l'augmentation des dépenses.

Face à cette hausse des dépenses, le déficit budgétaire n'a pas réellement été maîtrisé (*figure 2*). Les réformes fiscales se sont pourtant succédé. Les impôts indirects ont été privilégiés face à l'incivisme des contribuables: la TVA a été augmentée et les transactions bancaires taxées. En dépit de ces mesures, le déficit n'a fait que se creuser. Les plus forts déséquilibres apparaissent au moment des différents ralentissements qu'a connus l'économie sur la période. Entre 1997 et 1999, la Colombie présente les plus importants déficits fiscaux du secteur public de tout le continent hors Guyana, Surinam et Jamaïque. Nous sommes bien loin de la réputation de sérieux macroéconomique qui auréolait traditionnellement la Colombie. Les privatisations ont donc été les bienvenues pour équilibrer les comptes publics ou en tout cas limiter les déficits. Pour comprendre l'origine de ce dérapage des dépenses publiques, au-delà du ralentissement de la conjoncture, il faut avant tout invoquer le manque de contrôle des dépenses des administrations régionales et locales qui nuit aussi aux comptes de l'État central obligé de leur venir en aide.

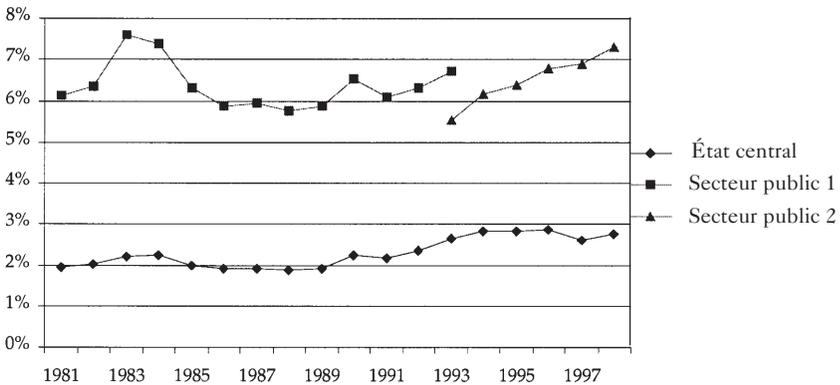
À partir des seules synthèses des comptes publics, nous ne pouvons tirer que peu d'enseignements sur la politique d'emploi public. Seul apparaît parfois le total des coûts de personnel hors prestations sociales et fonds de retraite (*figure 3*). Ceux-ci montrent une nette progression dans les années quatre-vingt-dix. Leur part dans le PIB a augmenté d'un peu moins de 50 % entre 1990 et 1996. Cette hausse est donc inférieure à celle des dépenses totales.

Figure 2 – Évolution des déficits publics (avant privatisations) et recettes des privatisations (par rapport au PIB)



Source: BID (déficits) et DNP (privatisations). Les recettes des privatisations n'apparaissent pas dans les comptes publics avant 1994.

Figure 3 – Part des coûts de personnel public dans le PIB



Source: DNP. Les méthodes comptables pour les séries 1 et 2 de dépenses du secteur public sont différentes.

Pour comprendre la hausse de la masse salariale du secteur public, il faut pouvoir distinguer l'évolution du nombre d'employés publics de celle de leur rémunération. Il est malheureusement impossible en l'état d'obtenir des informations directes sur l'emploi public et sur les salaires en vigueur dans ce secteur. Nous pouvons tout juste recourir aux résultats des volets emploi des enquêtes ménage. Celles-ci permettent d'obtenir une estimation du nombre de travailleurs déclarant être employés de l'État et de ceux en leur sein dont l'activité est liée aux services du gouvernement (essentiellement aux ministères, dans les domaines de l'éducation, du système de protection sociale et de l'armée ³).

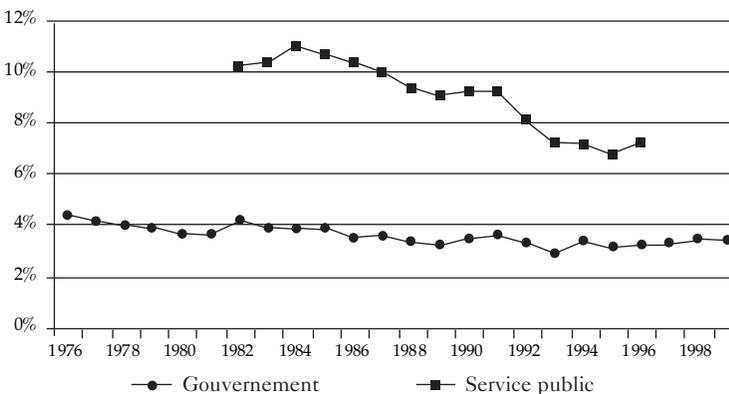
3 Ces deux mesures ne se recoupent pas. Les salariés du secteur public peuvent tout aussi bien travailler à l'échelon local ou pour les entreprises à but marchand possédées par l'État.

Grâce aux séries d'emploi, il apparaît que la hausse des coûts de personnel du secteur public est à mettre entièrement au compte de l'évolution des salaires et non de celle des effectifs (*figure 4*). Au cours des années quatre-vingt, ceux-ci ont augmenté à un rythme moindre que l'emploi total. Ils ont même nettement baissé en 1992 et 1993, au cours du mandat de coloration très néolibérale du président Gaviria, puisque 20 % des emplois liés au gouvernement seront supprimés entre les mois de décembre 1991 et 1993 ⁴. Depuis, ils ont recommencé à augmenter légèrement. Ainsi, selon ces enquêtes ménage, l'emploi, au niveau du gouvernement central dans les sept principales agglomérations, aurait augmenté de 1,7 % entre les mois de juin 1989 et 1996 alors que la part dans le PIB de sa masse salariale a augmenté de 50 % sur la même période.

La réduction de l'emploi public passe avant tout par l'abandon de certaines activités qui sortent du périmètre de l'État central. Pas moins de 62 entreprises ont été cédées au niveau national et régional entre 1991 et 1995 [Cordi, 1998]. Le repli de l'État dans les activités de transports, de communication, d'eau, gaz et électricité et du système financier, que nous regrouperons sous le terme d'activités marchandes, est la principale cause de diminution de l'emploi public. Ces activités réunies n'occupaient plus que 23 % des employés de l'État entre 1994 et 1996 contre 36 % en moyenne dans les années quatre-vingt. Ainsi, nous assistons à une notable externalisation des services publics.

En résumé, il y a bien eu réforme de l'État en Colombie mais celle-ci est atypique dans le panorama des réformes qui ont généralement accompagné le processus d'ouverture économique en Amérique latine. Née de la réforme de la constitution de 1991, elle s'avère dans l'ensemble défavorable à l'équilibre financier

Figure 4 – Part des salariés de l'État et des travailleurs liés aux services de l'État dans l'emploi des 7 principales agglomérations



Source: DNP à partir des enquêtes ménage.

4 Notons que l'impact de ces mesures sur le marché de l'emploi est faible puisque cela ne représente qu'une destruction de 1 % environ des postes de travail sur deux ans.

de l'État. La multiplication des centres de décision pour les dépenses publiques et l'accent mis sur les politiques sociales sont générateurs de dépenses nouvelles alors que la faiblesse de la conjoncture rend problématique la réalisation des objectifs de recettes fiscales. Au-delà de la question du déficit, dont le niveau n'aurait rien eu de dramatique en d'autres temps, la réforme a surtout redéfini pleinement le rôle accordé à l'État dans l'économie colombienne, tant pour sa taille que pour son périmètre d'action.

Les effets de cette réforme sur la politique d'emploi public sont potentiellement importants. La pression née des déséquilibres budgétaires, la prise d'importance de l'État dans l'économie et la refonte de sa structure portent à conséquence tant sur l'emploi que sur les salaires du secteur public. Dans les faits, la hausse de la masse salariale publique est moindre que celle de l'ensemble des dépenses publiques. En outre, un découplage très net est apparu entre l'évolution de cette masse salariale et l'emploi dans le secteur public qui a tendance à stagner. Le coût de la main-d'œuvre publique augmente, supposant une hausse des salaires. Nous allons désormais creuser cette question.

Rappelons avant de poursuivre que les évolutions de l'emploi public et des salaires de ce secteur ne sont pas, bien entendu, uniquement conditionnées par les réformes de l'État. Certes, celles-ci et, notamment, la politique d'externalisation aboutissent à une repondération des besoins en main-d'œuvre du secteur public et des variations de salaires. Il peut en être de même avec l'évolution des critères d'évaluation, de recrutement et de gestion du personnel. Néanmoins, nous ne pouvons faire l'impasse sur d'autres facteurs susceptibles de provoquer des phénomènes similaires. Aux conséquences de décisions de politique d'emploi public se superposent des mécanismes classiques du marché du travail. Pour commencer, l'offre de travail a changé. Les progrès de l'éducation et l'évolution prononcée de la composition sociodémographique (croissante participation des femmes et transition démographique parvenue à maturité) peuvent se répercuter sur l'emploi par le biais de la structure des salaires. La demande elle-même évolue. Certaines tensions apparaissent sur le marché du travail qualifié : la Colombie présente une demande croissante de travail qualifié que l'offre peine à satisfaire. Enfin, nous pouvons penser que le marché du travail est segmenté entre secteurs privé et public ou tout du moins que les rémunérations offertes à un même travailleur varient suivant le secteur qui l'emploie⁵. Cela peut s'expliquer entre autres par la présence de rigidités salariales, qu'elles soient nominales ou réelles, et nous amènerait à explorer les mécanismes propres à la détermination des salaires dans le secteur public. Une analyse comparative de la composition de l'emploi et des règles de fixation des salaires dans les secteurs privé et public est nécessaire pour comprendre le comportement de la masse salariale dans le budget public. Elle sera en outre riche en enseignements pour percevoir les indices des changements intervenus dans la gestion du personnel et dans les besoins en main-d'œuvre de l'État.

5 Cf. Cahuc et Zylberberg [1996] pour une présentation de l'ensemble des théories de la segmentation.

Évolution de l'emploi public

Commençons par décrire la composition sociodémographique de l'emploi public et recenser les quelques éléments dont nous disposons sur les méthodes de gestion de la main-d'œuvre. Pour cela, nous nous appuyerons sur le volet emploi des enquêtes ménage trimestrielles menées entre 1983 et 1996 dans les quatre principales agglomérations colombiennes. Nous avons choisi de privilégier l'analyse de l'ensemble des employés du secteur public.

Les salariés du secteur public se distinguent de ceux du privé par une plus grande concentration de travailleurs qualifiés, un âge moyen supérieur et une plus forte participation des femmes (*annexe 1*).

Le haut niveau de qualification scolaire de l'emploi public est marquant. Composée avant tout de cols blancs, disposant d'un encadrement important, la fonction publique a, en outre, établi des normes de recrutement et d'avancement largement fondées sur les diplômes acquis afin de faire pièce au clientélisme. En 1996, près de 37 % de ses employés avaient un diplôme universitaire, contre 12 % dans le secteur privé, et 87 % avaient au moins achevé leur secondaire. S'intéresser à l'emploi public, c'est avant tout se consacrer à l'analyse de la portion de travailleurs les mieux lotis sur le marché du travail.

Les femmes sont légèrement surreprésentées dans le secteur public puisqu'elles y occupent 45 % des postes en 1996 contre 40 % pour le secteur salarié privé. Toutefois, cette spécificité disparaît si nous excluons le travail ouvrier: les femmes occupaient 47,3 % des emplois dans le secteur financier cette même année.

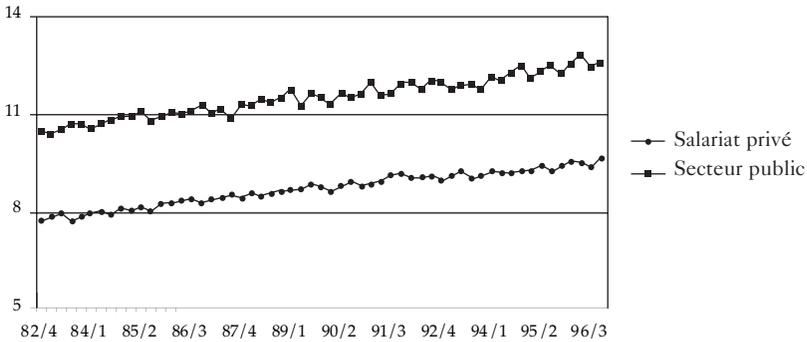
Enfin, la main-d'œuvre publique bénéficie d'un emploi plus stable: l'ancienneté moyenne dans le secteur public est de douze ans en 1996 contre huit pour les salariés du privé. Cela se traduit par un âge moyen des travailleurs plus élevé. On aurait tort d'en déduire que la composition de l'emploi public est figée. Certes, on observe un léger vieillissement de la fonction publique, mais sa croissance a permis un large renouvellement de ses effectifs. En 1996, la moitié des employés publics avaient été recrutés au cours des six précédentes années⁶.

Dès lors, la composition de l'emploi public a pu évoluer et notamment participer de la hausse générale du niveau de qualification des travailleurs. La part des diplômés universitaires a d'ailleurs plus augmenté que celle des diplômés du secondaire (76 % contre 35 %) à tel point qu'un quart d'entre eux étaient employés par l'État en 1996.

L'évolution de l'emploi public est très semblable à celle que l'on peut observer dans le secteur privé. L'écart entre les deux secteurs en termes de qualifications est resté constant (*figure 5 et annexe 1*). Ces derniers ont certes perdu de leur importance au sein de l'emploi public mais dans les mêmes proportions que celles qui ont pu être observées dans l'emploi privé. Cette évolution conjointe des secteurs privé et public se retrouve à un degré moindre pour les critères de genre et d'âge. Si, globalement, la participation féminine a augmenté au même rythme dans les

6 Il serait d'ailleurs intéressant d'étudier les trajectoires professionnelles des travailleurs du secteur public. La mesure des flux entre privé et public serait un bon indicateur d'une éventuelle segmentation du marché.

Figure 5 – Nombre d'années d'études moyen de la main-d'œuvre



Source: calculs de l'auteur à partir des enquêtes ménage (des étapes 39 à 94) pour quatre agglomérations.

deux secteurs, cela est moins vrai pour l'âge moyen. Celui-ci commence à fléchir après 1992. Une analyse plus détaillée permet d'imputer ce phénomène à la catégorie des diplômés du secondaire: ceux-ci ont été les premières victimes du recul de l'emploi public en 1992.

Pourquoi assistons-nous à cette hausse du travail qualifié, de l'âge moyen des travailleurs et de la part des femmes dans l'emploi? Si l'on en croit les lois du marché, le jeu des salaires peut être une explication possible. La hausse de l'offre de travail de certaines catégories de travailleurs entraîne la baisse de leur salaire relatif par rapport à celui du reste de la population active et leur permet ainsi de trouver un emploi plus facilement. De même, une évolution de la demande pourrait être invoquée. La redéfinition des tâches de l'État s'accompagne d'une évolution de ses besoins en main-d'œuvre. Il modifiera alors sa politique d'embauche sans qu'il soit besoin que les salaires évoluent. La première alternative sera analysée au moment de l'étude des salaires. Penchons-nous pour l'instant sur la recomposition sectorielle de l'emploi du secteur public.

L'externalisation de certains services offerts auparavant par l'État, voire la décentralisation de l'activité peuvent avoir induit des changements radicaux des compétences requises par l'État pour mener à bien sa tâche. Sur la base de l'étude des quatre principales agglomérations, nous sommes bien en peine d'analyser les effets de la décentralisation et nous insisterons donc sur les effets de l'externalisation. Ceux-ci naissent probablement de la vente ou de l'abandon de certaines activités marchandes. Le reflux de la présence publique dans ces activités marchandes a effectivement contribué légèrement à la féminisation de l'emploi public ainsi qu'à sa plus grande qualification⁷. Néanmoins, si nous considérons séparément

7 En 1990, dans les activités marchandes, les salariés publics avaient à peine étudié une demi-année de moins que l'ensemble des employés de l'État. En revanche, les femmes n'y occupaient que 30 % environ des postes de travail contre 43 % pour l'ensemble. Notons, par ailleurs, que cette féminisation de l'emploi public est responsable du quart seulement de la hausse de la qualification de la main-d'œuvre: le nombre d'années d'études suivies en moyenne par les hommes employés par l'État a augmenté au même rythme que celui des femmes (une année et demi sur treize ans contre deux ans pour la fonction publique tous sexes confondus).

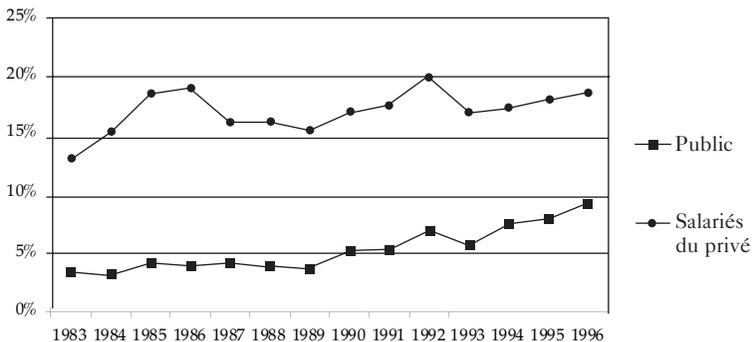
chacun des types d'emploi que nous pouvons distinguer au sein du secteur public, nous sommes confrontés à des évolutions comparables des caractéristiques des travailleurs. Il en va ainsi des travailleurs de l'administration centrale ou de ceux des activités marchandes. La recomposition sectorielle de l'emploi public n'est pas à même d'expliquer à elle seule l'évolution de la composition de la main-d'œuvre du secteur public.

Les changements dans la nature des besoins en main-d'œuvre du secteur public peuvent aussi avoir leur origine dans l'évolution des pratiques de gestion au sein des différentes entités. Par exemple, nous avons évoqué l'adoption d'une grille de qualifications requises plus stricte. Repérer les changements intervenus dans la gestion du personnel est une tâche difficile qui requiert une étude plus qualitative du travail dans le secteur public. Tout au plus pourrions-nous appuyer pour l'instant sur les mesures de la part du travail temporaire et de la satisfaction des travailleurs.

Le recours croissant à l'emploi temporaire est patent (*figure 6*). Sa part dans l'emploi public a plus que doublé entre les années quatre-vingt et la moitié des années quatre-vingt-dix, passant de 3,7 % à 8,2 %, même si elle reste encore marginale. La comparaison de son évolution avec celle qui s'est produite dans le secteur privé montre un important décalage dans le temps et un moindre lien avec la conjoncture. Si la crise de la dette du début des années quatre-vingt a donné lieu au développement de l'emploi temporaire dans le privé grâce à la multiplication des agences d'intérim, souvent créées par les grandes entreprises elles-mêmes, rien de semblable ne s'est produit dans le secteur public. En revanche, la réforme du marché de l'emploi de 1990 qui facilite le recours aux contrats à durée déterminée a contribué à nuire à la stabilité de l'emploi dans le secteur public alors qu'elle ne faisait qu'entériner la situation déjà en place dans le secteur privé.

Parallèlement, le pourcentage des travailleurs du public insatisfaits de leur emploi augmente légèrement (de 5,8 % en 1982 à 9 % en 1996). À la multiplication des contrats temporaires s'ajoute un sentiment de déclassement des travailleurs.

Figure 6 – Part du travail temporaire par type d'employeur



Source: calculs de l'auteur sur la base des enquêtes ménage (des étapes 40 à 94) pour quatre agglomérations.

La hausse générale du niveau de qualification s'accompagne d'une hausse de salaires mais aussi de l'impossibilité pour certains de progresser dans la hiérarchie.

Nous assistons à une profonde recomposition de l'emploi dans le secteur public. Cette évolution ne semble être due que marginalement à la redéfinition du périmètre de l'État. Certains éléments laissent à penser qu'elle peut être induite par le changement du mode de gestion, mais ceux-ci restent très fragmentaires et fournissent surtout une piste à creuser. Il nous reste donc à évoquer le comportement des salaires.

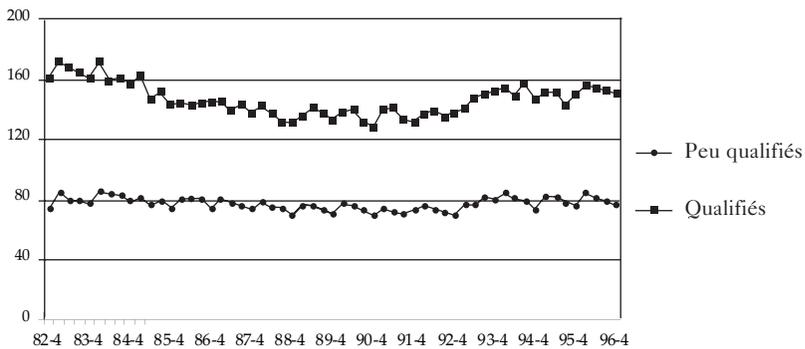
Analyse des salaires

L'examen des salaires nous fournira des éléments pour analyser les phénomènes que nous avons mis en lumière jusqu'à présent. Il s'agit de comprendre pourquoi la masse salariale de l'État augmente dans les années quatre-vingt-dix alors que l'emploi public stagne et de trouver des causes possibles à l'évolution des caractéristiques des salariés du secteur public.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la hausse du coût de l'emploi. Il peut s'agir d'une hausse des salaires réels dans l'ensemble de l'économie, d'une hausse induite par l'évolution du type de main-d'œuvre employée par le secteur public, voire, pour finir, d'un phénomène propre aux salaires dans le secteur public, auquel cas nous devons nous interroger sur l'existence d'une possible segmentation du marché de l'emploi entre ses composantes privées et publiques. Ces trois alternatives peuvent se combiner entre elles. Pour distinguer leur importance respective, nous pouvons nous appuyer sur une comparaison avec le comportement des salaires du secteur privé.

Une hausse des salaires réels a eu lieu après 1992 dans le secteur privé surtout pour les travailleurs qualifiés (*figure 7*). Ainsi, en supposant que les salaires dans le

Figure 7 – Salaires réels hebdomadaires (en pesos de 1975) dans le secteur salarié privé des quatre principales agglomérations



Source: calculs de l'auteur sur la base des enquêtes ménage. Nous considérons qu'un travailleur est qualifié s'il a au moins achevé son cycle d'études secondaires. Les salaires sont calculés de manière à prendre en compte et corriger les évolutions dues aux transformations de la composition de l'emploi de chacune des deux mains-d'œuvre [Gros, 2000].

secteur public aient un comportement similaire à ceux en vigueur dans le reste du marché du travail salarié, cette hausse peut expliquer en partie celle de la masse salariale.

L'écart de salaire entre qualifiés et non qualifiés est stable dans les années quatre-vingt et a augmenté par la suite alors que l'offre de travail qualifié est celle qui connaît la plus forte croissance. Ce constat se retrouve dans de nombreux pays indépendamment de leur niveau de développement. Il est à l'origine d'une abondante littérature expliquant ce phénomène par les effets du progrès technique, voire par ceux de la croissance des échanges internationaux⁸. Dans le secteur public colombien, la hausse de la part des qualifiés dans l'emploi a donc provoqué une hausse du coût de la main-d'œuvre. Elle peut être décomposée entre l'effet mécanique dû au remplacement de la main-d'œuvre peu qualifiée par des travailleurs plus onéreux, et celui de la hausse du salaire des qualifiés par rapport à celui des peu qualifiés.

Comprendre pourquoi l'État choisit d'employer plus de travailleurs qualifiés alors que leur coût augmente est donc un des enjeux cruciaux d'une étude de la politique d'emploi public. Cette question se pose dans les mêmes termes dans les secteurs privé et public même si les réponses peuvent ne pas forcément être identiques.

En revanche, la croissance de la part des femmes dans l'emploi peut s'expliquer par la permanence d'une discrimination salariale à leur encontre alors qu'elles forment la majorité des jeunes diplômés⁹ (*annexe 2*). De même, la hausse de l'âge moyen des travailleurs est rendue possible par la baisse de la rémunération liée à l'expérience. Ainsi, seuls les progrès de la qualification des travailleurs ne peuvent être expliqués par le jeu des salaires.

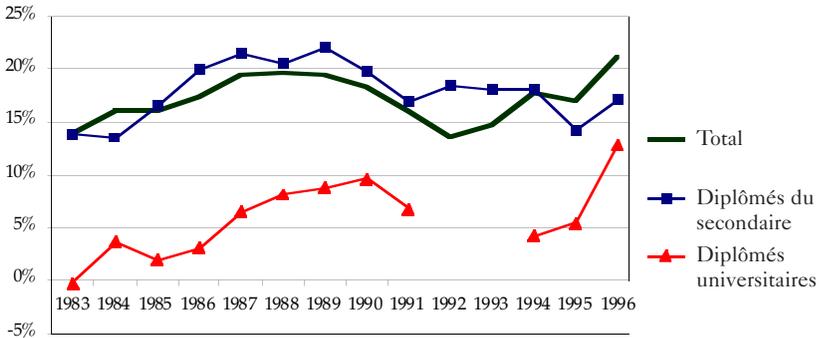
Notons, cependant, que ces résultats ne sont valables que si salaires du public et du privé adoptent des comportements similaires. Une comparaison directe des salaires est délicate. Emplois de nature différente et concentration de travailleurs qualifiés parmi les employés de l'État sont des obstacles notables. Nous avons donc choisi de procéder en trois temps en nous appuyant sur la technique des équations de gain de Mincer, répétées sur plusieurs périodes. Ces équations visent à déterminer les gains de salaire associés à l'acquisition par les travailleurs de capital humain, éducation et expérience essentiellement, mais permettent aussi de déterminer d'éventuelles discriminations salariales de genre, de race ou autre critère susceptible d'être pénalisé par les employeurs, voire des primes associées à l'appartenance de certaines branches ou secteurs d'activité.

Dans un premier temps, nous avons donc estimé une équation de gain pour l'ensemble des travailleurs salariés en prenant en compte leur expérience et son carré, le nombre d'années d'études qu'ils ont suivies et deux variables auxiliaires correspondant au genre et à l'appartenance au secteur public (*annexe 2 et figure 8*). Cette méthode nous permet d'analyser les différences de rémunération entre privé et public.

8 En Colombie, il s'agirait avant tout d'une conséquence du progrès technique [Gros, 2000].

9 En 1996, 52 % des diplômés universitaires de moins de 35 ans ayant un emploi étaient des femmes.

Figure 8 – Primes associées à l'appartenance au secteur public



Source: calculs de l'auteur à partir des enquêtes ménage. Les données des années 1992 et 1993 ne sont pas fiables pour les diplômés universitaires en raison d'une distribution des salaires tronquée pour les hauts salaires.

Sans surprise, les résultats des estimations mettent à jour les phénomènes déjà évoqués de la hausse du gain associé à une année d'étude supplémentaire et de la baisse de ceux liés au genre et à l'expérience. Ils révèlent surtout que travailler dans le secteur public est synonyme d'un meilleur salaire. Cette prime est comprise entre 10 et 20 % du salaire à caractéristiques individuelles équivalentes. Elle a certes fléchi au début des années quatre-vingt-dix mais est revenue à son niveau antérieur par la suite.

Cela étant, les structures très différentes des mains-d'œuvre du public et du salariat privé peuvent nuire à la validité des résultats obtenus. Afin de se prémunir contre un tel biais, nous avons choisi de comparer les salaires à niveaux de diplôme équivalents. Nous avons estimé des équations de gains de Mincer différentes pour les travailleurs qui se sont arrêtés à la fin du secondaire et ceux qui sont diplômés de l'université, deux catégories qui regroupent à elles seules deux tiers de l'emploi public en 1996.

Cela nous permet de mettre à jour que la prime liée à l'emploi public concerne avant tout les travailleurs de qualification intermédiaire (diplômés du secondaire) et à un degré moindre les diplômés de l'université. Cette différence s'estompe avec le temps. Dès lors, le différentiel de salaire entre niveaux de qualification a connu une hausse plus forte dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui ne fait que renforcer le paradoxe entre évolutions de la composition de la main-d'œuvre et de la structure des salaires.

L'autre résultat qui émerge de ces estimations est que la discrimination salariale dont souffrent les femmes concerne avant tout les diplômées universitaires pour qui elle se traduit par un salaire 20 % inférieur à celui des hommes. Peut-être doit-on y voir les effets de la plus grande diversité de responsabilités confiées aux diplômés de l'université et du plafonnement des femmes dans la hiérarchie.

Pour compléter cette analyse, nous avons tenté de mieux cerner la nature des primes salariales en prenant en compte ses effets croisés sur les variables de genre

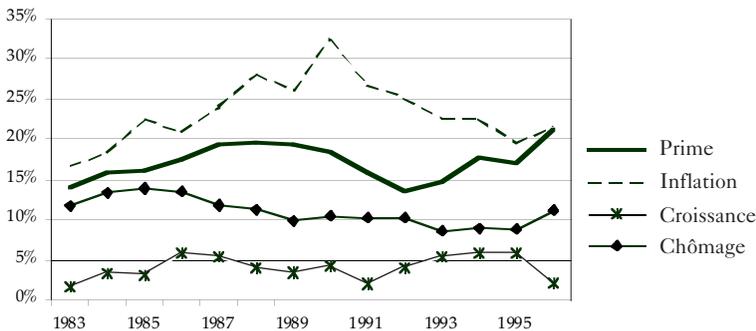
et d'expérience : cela revient à estimer des équations de gain de Mincer différentes pour les secteurs public et privé (*annexe 3*).

Les équations de gain de Mincer ont un pouvoir prédictif plus important dans le secteur public (près de 50 %) que dans le secteur privé (autour du tiers). Dû en partie à la plus grande homogénéité du secteur public, ce résultat nous paraît tenir beaucoup de grilles de salaire plus rigides dans ce secteur. Par ailleurs, les résultats obtenus pour les diplômés de l'université sont très proches entre secteurs. Face aux forces d'un marché friand de main-d'œuvre qualifiée, les salaires du public peuvent difficilement être comprimés. La faible importance de la prime liée au secteur public pour les diplômés universitaires tend à faire croire à l'existence d'un marché concurrentiel sur ce segment de l'emploi qui laisse peu de marge de manœuvre aux partisans d'une compression des salaires publics. En revanche, la similitude entre modes de formation des salaires du privé et du public disparaît pour les travailleurs diplômés du secondaire dès 1994. Cette partie de la population active a vu ses effectifs évoluer fortement au début de la réforme et il serait intéressant de pouvoir regarder plus en détail ce qui se passe pour cette catégorie de travailleurs.

Pour conclure, l'analyse de la formation des salaires nous enseigne que la hausse de la masse salariale publique, dans un contexte de stagnation de l'emploi public, s'explique avant tout par la hausse des besoins en main-d'œuvre qualifiée de ce secteur. Or, le salaire réel de ces travailleurs augmente ainsi que l'écart entre celui-ci et celui des non-qualifiés. À l'égal de ce qui a pu être observé dans le secteur privé [Gros, 2000], il semblerait que cette évolution soit due avant tout au changement de mode de gestion, peut-être lié aux conséquences du progrès technique, plus qu'à la redéfinition du périmètre de l'État.

À ce phénomène s'ajoute l'existence d'une prime en faveur des salariés du public qui reste importante avant même de prendre en compte des prestations sociales a priori meilleures dans le secteur public. Rappelons que cela n'est pas forcément l'indice d'une segmentation du marché de l'emploi. Certes, les taux de

Figure 9 – Évolutions de la prime associée au secteur public et des principales variables macroéconomiques susceptibles de jouer sur les salaires



Source : calculs de l'auteur pour la prime et le taux de chômage, et chiffres du DANE pour l'inflation et la croissance.

syndicalisation sont plus élevés dans le secteur public ainsi que la sécurité de l'emploi. Cependant, la prime peut aussi bien être due à des caractéristiques inobservées des travailleurs ou à un processus de sélection plus rigoureux dans le secteur public. De même, le travail dans le secteur public peut révéler un certain nombre d'inconvénients que la prime viendrait dédommager. Nous pouvons évoquer notamment le risque légal induit par un contrôle de plus en plus rigoureux de leur action. Pour pouvoir choisir entre toutes ces options, nous pourrions à l'avenir recourir à l'analyse des variations temporelles des primes salariales pour distinguer notamment rigidités nominales et réelles. Un simple exercice comparatif avec les principales variables macroéconomiques montre ainsi certaines similitudes (*figure 9*).

*

La Colombie présente la particularité d'avoir opté simultanément pour une présence de l'État plus grande au sein de l'économie et pour l'adoption de critères de gestion des ressources humaines publiques inspirés des recommandations formulées par les institutions internationales. Loin de penser que la taille de l'État nuisait à une allocation efficiente des capitaux au sein de l'économie, les dirigeants du pays ont choisi d'accroître ses investissements dans le domaine social et d'augmenter sa présence à l'échelon local. Cette décision s'est traduite par une croissance impressionnante du budget et par certaines difficultés pour maintenir l'équilibre fiscal. En revanche, ils ont poursuivi une politique de compression des effectifs du secteur public, notamment en abandonnant un certain nombre d'activités marchandes. L'étude du cas colombien a donc pour premier mérite de montrer qu'il n'y a pas de contradiction réelle entre ces deux types de réforme.

Le changement de constitution et l'adoption de la politique d'ouverture ont été accompagnés de certaines évolutions de l'emploi public et, à un degré moindre, des salaires. Les importantes restructurations ont permis de diminuer de manière notable le poids de l'emploi public. Grâce à la croissance démographique et à celle du budget, il n'y a pas eu de baisse dramatique du nombre d'employés publics mais celui-ci a réduit sa part dans l'emploi total. Cette évolution en douceur n'a pas créé de déséquilibre majeur dans la structure de l'emploi public. Celle-ci continue de calquer l'évolution observée au sein de l'offre de travail et de la population occupée. Les femmes ont occupé une part de plus en plus importante des postes de travail, l'âge moyen de la main-d'œuvre a augmenté et, surtout, le niveau de qualification des salariés s'est amélioré.

Ce dernier phénomène est le plus complexe à interpréter. Il s'inscrit, en effet, dans un contexte de hausse très nette des salaires réels du travail qualifié. Ainsi, en dépit de la stagnation des effectifs, l'emploi public a vu son coût total augmenter. Les résultats de la réforme sont donc en demi-teinte. Le ratio dépenses totales sur masse salariale a augmenté mais les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur de l'effort réalisé pour stabiliser le nombre de ces employés. Il est donc primordial de comprendre les raisons qui ont présidé à la hausse des besoins de main-d'œuvre qualifiée du secteur public.

Il est a priori tentant d'invoquer la redéfinition du périmètre de l'action

publique et la privatisation des activités marchandes, mais cette explication résiste peu à l'analyse de l'évolution de la structure de l'emploi au sein de chacun des sous-secteurs de l'emploi public. L'effort de qualification est généralisé. Dès lors, nous privilégions une analyse qui reposerait sur l'évolution des techniques et des compétences requises pour leur usage, déjà observée dans le secteur privé, ou sur le changement des méthodes de gestion au sein de la fonction publique. Même si, dans un premier temps, l'analyse de la composition de l'emploi et des salaires doit être élargie à la période 1997-2000, une réflexion ultérieure devrait approfondir ces deux pistes. Parallèlement, l'existence et la nature des primes salariales en faveur des employés du secteur public, qui ne semblent pas avoir pâti des changements intervenus dans la politique d'emploi public, doivent être analysées.

ANNEXE 1

CARACTÉRISTIQUES PERSONNELLES DES SALARIÉS (MOYENNES PONDÉRÉES SUR QUATRE TRIMESTRES)

Année	Âge moyen			Part des femmes dans l'emploi (%)			Années d'études (moyenne)		
	Privé (salariés)	Secteur public	Admin. centrale	Privé (salariés)	Secteur public	Admin. centrale	Privé (salariés)	Secteur public	Admin. centrale
1983	30,96	35,39	35,22	32,68	39,41	31,74	7,83	10,56	10,20
1984	30,93	35,53	35,30	33,49	40,54	32,57	7,97	10,73	10,26
1985	31,14	36,06	35,47	34,37	41,60	32,93	8,10	10,91	10,51
1986	31,27	36,23	35,39	34,71	41,12	31,34	8,32	11,09	10,55
1987	31,12	36,76	36,03	35,12	40,76	33,46	8,42	11,08	10,79
1988	31,16	36,96	36,03	35,58	41,30	32,84	8,55	11,38	11,01
1989	31,29	36,85	36,20	36,47	43,99	35,52	8,74	11,52	11,26
1990	31,60	36,68	35,95	36,58	42,96	33,76	8,79	11,51	11,27
1991	31,82	37,00	35,83	38,27	44,03	34,28	9,02	11,75	11,47
1992	31,82	37,37	36,29	38,44	46,03	37,02	9,04	11,92	11,49
1993	31,94	37,31	35,64	39,20	45,84	34,09	9,11	11,81	11,44
1994	31,98	37,06	35,37	39,25	45,28	35,39	9,22	12,22	11,86
1995	32,20	37,08	34,78	40,68	45,62	34,54	9,33	12,28	11,82
1996	32,53	36,69	34,47	40,71	45,83	36,13	9,51	12,58	12,16

ANNEXE 2
TAUX DE RETOUR DE LA SCOLARITÉ ET DE L'EXPÉRIENCE ET DISCRIMINATION SEXUELLE
POUR L'ENSEMBLE DES TRAVAILLEURS ET PAR NIVEAUX D'ÉTUDE

Année	Total			Diplômés du secondaire		Diplômés universitaires	
	Années d'études	Expérience	Discrim. sexuelle	Expérience	Discrim. sexuelle	Expérience	Discrim. sexuelle
1983	10,94 %	4,18 %	-13,42 %	5,38 %	-7,20 %	4,42 %	-23,24 %
1984	10,64 %	4,02 %	-11,88 %	4,96 %	-3,46 %	4,68 %	-20,11 %
1985	10,38 %	4,22 %	-11,42 %	4,95 %	-4,16 %	5,45 %	-20,34 %
1986	10,12 %	3,79 %	-10,18 %	3,96 %	-3,57 %	4,95 %	-15,37 %
1987	9,79 %	3,40 %	-9,22 %	3,42 %	-3,08 %	4,95 %	-12,30 %
1988	10,11 %	3,56 %	-11,64 %	3,93 %	-3,74 %	5,00 %	-21,25 %
1989	10,07 %	3,18 %	-12,45 %	3,10 %	-5,00 %	3,89 %	-23,04 %
1990	9,97 %	3,03 %	-11,24 %	2,68 %	-5,32 %	4,74 %	-20,63 %
1991	10,25 %	2,94 %	-10,74 %	2,90 %	-4,23 %	4,46 %	-21,34 %
1992	10,66 %	3,05 %	-11,43 %	2,79 %	-4,42 %		
1993	10,43 %	2,73 %	-11,47 %	2,63 %	-3,74 %		
1994	10,84 %	2,72 %	-11,25 %	2,85 %	-6,02 %	3,33 %	-13,07 %
1995	10,66 %	2,59 %	-11,59 %	2,83 %	-4,10 %	3,44 %	-19,51 %
1996	11,04 %	2,33 %	-10,73 %	2,80 %	-2,78 %	2,67 %	-18,67 %

ANNEXE 3
TAUX DE RETOUR DE L'EXPÉRIENCE ET DISCRIMINATION SEXUELLE PAR NIVEAUX D'ÉTUDE
ET PAR TYPE D'EMPLOYEUR

Année	Diplômés du secondaire				Diplômés de l'université			
	Expérience		Discrimination sexuelle		Expérience		Discrimination sexuelle	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
1983	4,62 %	5,53 %	3,49 %	8,24 %	3,94 %	4,71 %	19,33 %	26,18 %
1984	4,27 %	5,06 %	0,90 %	3,95 %	2,94 %	5,61 %	15,14 %	23,93 %
1985	3,83 %	5,11 %	-1,22 %	5,31 %	4,44 %	5,98 %	15,34 %	23,61 %
1986	4,38 %	3,88 %	-4,05 %	5,37 %	4,70 %	5,06 %	17,41 %	14,06 %
1987	3,23 %	3,37 %	-3,09 %	4,39 %	4,37 %	5,12 %	7,65 %	15,07 %
1988	4,51 %	3,81 %	-1,01 %	4,87 %	3,62 %	5,76 %	17,57 %	23,26 %
1989	3,40 %	3,01 %	-0,40 %	6,15 %	3,12 %	4,19 %	18,26 %	25,79 %
1990	3,81 %	2,45 %	-2,80 %	6,94 %	4,21 %	4,88 %	14,09 %	24,30 %
1991	3,08 %	2,86 %	-1,91 %	5,54 %	2,99 %	5,07 %	19,78 %	21,84 %
1992	4,19 %	2,65 %	-4,84 %	5,64 %				
1993	3,17 %	2,57 %	-1,48 %	4,55 %				
1994	5,78 %	2,50 %	1,11 %	7,03 %	2,92 %	3,45 %	13,26 %	12,84 %
1995	6,65 %	2,17 %	-5,01 %	6,57 %	2,54 %	3,68 %	15,37 %	21,10 %
1996	6,92 %	2,14 %	-10,12 %	5,84 %	3,12 %	2,61 %	20,77 %	17,59 %

BIBLIOGRAPHIE

- ALESINA A. [2000], *Institutional Reforms in Colombia*, Fedesarrollo, working paper serie n° 21.
- ALESINA A., CARRASQUILLA A., ECHAVARRÍA J.J. [2000], *Decentralization in Colombia*, Fedesarrollo, working paper serie n° 15.
- CAHUC P., ZYLBERBERG A. [1996], *Économie du travail. La formation des salaires et les déterminants du chômage*, Bruxelles, Ouvertures économiques, De Boeck & Larcier, 608 p.
- CORDI A. [1998], *El tamaño del estado Colombiano, indicadores y tendencias*, DNP, Archivos de Macroeconomía, 87.
- GROS J.-B. [2000], *Ouverture économique et financière en Colombie: 1982-1996*, EHESS, thèse de doctorat, 360 p.
- NUMPAQUE C., RODRÍGUEZ L. [1996], *Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994*, DNP, Archivos de Macroeconomía, 45.
- OLIVERA M., CASTRO M.F., SÁNCHEZ F. [1995], *Análisis de la evolución y composición del sector público*, DNP, Archivos de Macroeconomía, 37.
- RAMA M. [1997], *Efficient Public Sector Downsizing*, World Bank, PSRECS paper.

Les fonctionnaires péruviens sont-ils surpayés ?

*Javier Herrera **

Au moment où le gouvernement du nouveau président, Alejandro Toledo, se met en place, le Pérou fait face à sa quatrième année consécutive de crise économique. De fait, les tensions sont grandes et les demandes sociales jusque-là contenues se font de plus en plus pressantes alors même que les institutions de Bretton Woods appellent à une gestion prudente des ressources publiques afin de limiter le déficit fiscal hérité de la gestion antérieure.

Comment respecter cette prudence lorsque l'on a comme axes majeurs de programme gouvernemental la lutte contre la pauvreté et la corruption, le relèvement des salaires et l'augmentation de l'emploi et que cette augmentation n'est envisagée, à court terme, qu'en termes d'accroissement des emplois publics ? Comment respecter la promesse de faire face à ces engagements de campagne électorale lorsque, justement, le fond du problème et une partie de sa résolution résident – tant dans l'esprit du nouveau gouvernement que dans celui des meneurs sociaux – dans la création d'emplois publics et dans l'augmentation des salaires de ce secteur. En effet, les trop bas salaires des fonctionnaires ont non seulement été souvent évoqués comme étant l'une des causes de la corruption [Van Rijckeghem, Weder, 1997], mais ils sont aussi désignés dans le cas de certaines catégories de travailleurs publics comme étant les responsables de l'état de paupérisation dans lequel se débat cette partie de la population.

Les hausses des salaires des fonctionnaires promises par l'actuel gouvernement vont-elles corriger une injustice ou bien générer une distorsion par rapport aux travailleurs du secteur privé ayant les mêmes caractéristiques en termes de qualification, d'expérience et être ainsi la source de conflits sociaux à venir ? Quelle que soit la réponse à cette question, ces hausses sont maintenant inévitables car le gouvernement qui se trouve à présent dans la nécessité d'améliorer la qualité de l'administration publique – ne serait-ce que pour être en condition d'atteindre ses objectifs – se doit de concurrencer le secteur privé afin d'attirer des professionnels qualifiés en leur offrant des rémunérations attrayantes. Or, dans ce cas de figure, on pourrait opposer l'argument selon lequel la compétitivité du secteur privé pourrait se voir affectée si les surrémunérations d'un secteur public pléthorique provoquent une hausse généralisée des coûts salariaux. Qu'en est-il dans le cas du Pérou ? Pour

* Économiste IRD, Cipre/Dial-Inci.

mieux cerner ce problème et tenter de répondre aux nombreuses questions qu'il pose, il est crucial de comprendre quels sont les mécanismes actuels d'allocation du travail salarié au Pérou ainsi que de répondre à la question centrale de l'existence ou non d'une « rente » positive (ou négative) liée à l'emploi public.

Dans un premier temps, on dressera un bilan des recompositions du marché du travail et des évolutions des rémunérations et de l'emploi public et privé au Pérou et, dans un deuxième temps, on examinera la question de la surrémunération des fonctionnaires. Une brève revue de la littérature sur la « surrémunération » des fonctionnaires dans les pays en développement permettra de préciser le cadre analytique de l'étude et de mettre en perspective les résultats de nos estimations dans le cas du Pérou. Ensuite, seront présentées les données de base de notre analyse, en particulier les différences des niveaux moyens des rémunérations entre les travailleurs urbains du secteur public et ceux du secteur privé; information qui a été souvent considérée comme des éléments qui, *prima facie*, appuient la thèse de la surrémunération. Ces premières conclusions seront mises en regard avec les résultats péruviens obtenus de l'estimation d'une fonction de gains dans laquelle on maintient constants les divers facteurs qui déterminent les revenus. Une attention particulière sera accordée aux différences de qualifications, de genre et d'expérience de travail. L'approche est essentiellement microéconomique et l'étude proposée tient compte des possibles biais de sélection suivant la ligne des travaux précédents [Stelcner, Van der Gaag, Vijverberg, 1988, 1989]. L'enquête auprès des ménages (Enaho) réalisée par l'Institut national de statistique et informatique (Inei) du Pérou au troisième trimestre de l'année 2000 fournit le support empirique de l'analyse présentée. Cette enquête est centrée sur les questions de l'emploi portant sur un échantillon de près de 12 000 ménages et 35 000 individus et est particulièrement riche en informations pertinentes pour notre étude.

L'évolution du marché du travail au Pérou

Au cours de trois dernières décennies, le marché du travail a connu de profondes transformations qui sont le fruit de changements structurels de la société et de réformes de la régulation publique du marché du travail.

L'émergence d'une classe moyenne a été intimement liée à la modernisation de l'appareil de l'État et à l'accroissement de son importance dans l'ensemble de l'économie. L'effort d'industrialisation par substitution d'importations impulsé par l'État dans les années soixante et soixante-dix ainsi que l'extension du système éducatif ont changé, en l'espace d'une génération, la composition de la force du travail, en particulier celle des fonctionnaires. Ces derniers sont maintenant plus éduqués, plus urbains et surtout réputés mieux payés que leurs homologues du secteur privé.

La nouvelle impulsion date du gouvernement clientéliste d'Alan Garcia (1985-1990), lequel accroît fortement l'emploi public ainsi que les salaires. Cette politique qualifiée d'« hétérodoxe » s'avère un échec et, dès 1988, le gouvernement provoque une forte diminution des rémunérations publiques en ne les réajustant pas à l'hyperinflation déclenchée par le financement des énormes déficits publics par émission monétaire. Les fonctionnaires furent ainsi les pre-

miers sacrifiés dans le programme de stabilisation macroéconomique mis en place pour palier cette situation.

Le gouvernement de Fujimori arrivé au pouvoir en 1990 poursuit une politique d'ajustement structurel comportant une forte diminution de l'intervention de l'État dans l'économie. La réduction des dépenses de l'État entraîne alors une importante réduction de l'emploi public, inversant la forte progression intervenue sous le gouvernement populiste précédent. Après avoir augmenté de plus de 130 000 postes entre 1981 et 1987, l'emploi public subit une contraction de près de 40 % au cours de la période 1989-1996. À la suite des privatisations d'entreprises publiques, d'incitations au départ moyennant primes et autres départs moins volontaires, l'État perd 157 000 salariés, dont près de la moitié entre 1990 et 1991. La part de l'emploi public dans la population économiquement active (PEA) est réduite de plus de la moitié, atteignant son plus faible niveau (8 % seulement), en dessous de son chiffre de 1970, avant l'expansion de l'appareil de l'État sous le gouvernement militaire du général Juan Velazco Alvarado (1968-1975) [Verdera, 1994]. L'emploi dans le secteur privé recule légèrement au cours de la récession de 1988-1989, puis s'accroît de façon soutenue durant les années quatre-vingt-dix. L'accroissement de l'emploi concerne presque exclusivement les entreprises formelles de moins de 60 employés ainsi que les professionnels indépendants et les travailleurs informels [Saavedra *et alii*, 1998 : 30]. Pendant que l'emploi public diminue, le gouvernement Fujimori dérégule le marché du travail, ce qui provoque une précarisation de l'emploi tant privé que public. Ainsi dans la capitale, la proportion d'employés stables passe de 65 % en 1989 à 42 % en 1994, puis à 23 % en 1997. Dans le même temps, le taux de syndicalisation s'effondre : de 58 % en 1989, il n'atteint pas 13 % en 1997 [Verdera, 2000 : 25 et 28].

Le tableau ci-après (*figure 1*) montre que l'augmentation de dix points de pourcentage de la part des salariés dans la PEA entre 1985 et 1997 (elle passe de 28 % à 38 %) est presque entièrement due à l'accroissement de l'importance relative des salariés du secteur privé (qui passe de 20 % en 1985 à 29 % en 1997). La proportion des salariés du secteur public dans la PEA, après avoir fortement augmenté pendant le gouvernement d'Alan Garcia, diminue massivement entre 1991 et 1994, puis se stabilise en 1996 et 1997, sous Fujimori, autour des niveaux qui prévalaient en 1985. Le recul de l'emploi public est encore plus marqué dans le secteur urbain où l'on constate même une diminution d'environ six points par rapport à la PEA salariée entre 1991 et 1997. Toutefois, les salariés du secteur public représentent encore un peu plus d'un salarié sur cinq ¹.

La situation au Pérou diffère de celle des autres pays latino-américains où l'emploi public, en pourcentage de la PEA occupée, est en moyenne bien plus important. En effet, dans le cas des 17 pays latino-américains étudiés par Panizza [2000], en moyenne 16 % de la PEA occupée est employée dans le secteur public, effectif représentant 45,6 % de l'emploi formel. L'auteur constate une forte hétérogénéité entre pays ainsi que des évolutions assez contrastées dans le temps. Des pays comme

1 On trouvera chez Pagés [1999] et Saavedra et Torero [2000] une analyse des réformes récentes touchant le marché du travail au Pérou.

Figure 1 – Importance des travailleurs du secteur public et privé dans la PEA (%), Pérou 1985-1997

	1985	1991	1994	1996	1997
% salariés					
secteur privé/PEA					
Rural	8,7	8,3	13,4	13	15,1
Urbain	28,3	34,3	34,3	35,1	35,7
Total	20,1	28,2	27	27,9	29,1
% salariés					
secteur public/PEA					
Rural	1,2	6,3	4	3,8	3,7
Urbain	12,5	16,4	13,1	10,4	10,7
Total	7,8	14	9,9	8,2	8,4
% salariés					
publics/total salariés					
Rural	30,6	32,3	27,6	22,9	23,1
Urbain	12,1	43,2	23,0	22,6	19,7
Total	28,0	33,2	26,8	22,7	22,4
% salariés dans PEA					
Rural	9,9	14,6	17,4	16,8	18,8
Urbain	40,8	50,7	47,4	45,5	46,4
Total	27,9	42,2	36,9	36,1	37,5

Source : enquêtes Enniv, estimations élaborées par Saavedra [1999 : 16] et nos calculs.

Ces pourcentages portent sur l'ensemble de travailleurs, hommes et femmes.

la Bolivie, le Panamá, le Costa Rica, le Honduras et le Venezuela ont connu de fortes diminutions de la part de l'emploi public dans l'emploi total (la plus dramatique étant celle de la Bolivie qui passe de 21 % à 12 % entre 1990 et 1997) [*ibidem*].

L'évolution divergente des rémunérations des salariés des cadres du secteur privé et des travailleurs du secteur public a été telle que l'on peut supposer que la « rente » est devenue probablement négative, tout du moins pour les travailleurs les plus qualifiés. Dans quelle mesure ces faits sont-ils corroborés par les données microéconomiques des enquêtes Enaho? Comparées à la progression observée dans le secteur informel, les rémunérations du secteur public progressent bien moins que celles des microentrepreneurs et prennent l'avantage sur celles des indépendants travaillant pour leur compte² (*figure 2*). Ces indices indirects seront confrontés plus avant avec les différences observées au niveau des rémunérations.

La figure 3 permet d'apprécier les caractéristiques des travailleurs du secteur public par rapport à celles du secteur privé. Rappelons qu'il s'agit uniquement des salariés urbains de sexe masculin. On constate qu'en moyenne ceux du secteur

2 En réalité, la diminution la plus forte des revenus des fonctionnaires a eu lieu entre 1988 et 1990, sous le gouvernement d'Alan Garcia, avant le « Fujichoc » [Verdera, 1997].

Figure 2 – Évolution des rémunérations du secteur privé et public, Pérou 1990-1999

Années	Secteur privé formel		Secteur public	Secteur informel	
	salariés cadres	salariés ouvriers		indépendants	micro-entrepreneurs
1990	100	100	100	100	100
1991	105,8	115,4	76,3	111,1	90,9
1992	108,9	113,3	95,4	94,5	113
1993	126,8	110,3	88,5	103,2	94,9
1994	152,6	127,7	106,7	102,6	111,5
1995	147,9	117,9	120,4	100,5	120,2
1996	147,4	111,3	107,4	103,9	125,7
1997	149,5	110,3	139,1	89,5	188,9
1998	156,3	108,2	122,8	90,3	224,9
1999	161,8	106,4			

Source: FMI [2000], *Country Report*, n° 01/51. Peru, selected issues.

Figure 3 – Différences des rémunérations et caractéristiques des salariés urbains de sexe masculin du secteur public et privé, Pérou 2000

	Secteur public	Secteur privé formel
Rémunération moyenne (soles/heure)		
Ensemble des travailleurs	7,2	5,6
Travailleurs avec seulement niveau éducation primaire	4,3	3,2
Travailleurs avec seulement niveau éducation secondaire	5,4	3,9
Travailleurs avec niveau éducation universitaire	8,2	10,5
% avec éducation primaire ou sans éducation	6,2	15,3
% avec éducation secondaire	27,2	57,9
% avec éducation supérieure	66,7	26,8
Âge moyen	38,1	32,5
Années d'études	12,5	9,3
Années d'expérience professionnelle potentielle	21,2	17,9
Années d'ancienneté	10	4
% avec accords collectifs régulant les conditions du travail et les rémunérations	18,3	34
% mariés ou concubins	74,7	54
% précaires	16,1	64,6
% sans syndicat dans l'entreprise/organisme	62,9	92
% chefs de ménage	80,5	69
% migrants ruraux	5,5	8,4
Taille de l'échantillon	1 183	3 213

Note: les femmes représentent 41,7 % des effectifs du secteur public et 29,2 % du secteur privé.

Source: nos calculs à partir de l'enquête Enaho 2000, 3^e trimestre.

public reçoivent une rémunération de 29 % supérieure à celle des travailleurs du secteur privé, ce qui impliquerait l'existence d'une « prime » pour le secteur public. Cependant, le tableau nous met aussi en garde contre une conclusion hâtive dans ce sens car la plupart des caractéristiques jouant un rôle dans la détermination des rémunérations sont différentes entre les deux secteurs. Décomposant ce résultat selon le niveau d'éducation, il ressort que les travailleurs avec faibles qualifications sont mieux payés dans le secteur public que dans le secteur privé tandis que ceux ayant fait des études supérieures reçoivent plutôt une rémunération inférieure à celle des travailleurs ayant le même niveau de diplôme dans le secteur privé. D'autres caractéristiques différencient les travailleurs des deux secteurs : ceux du secteur public sont, par rapport à ceux du secteur privé, en moyenne plus âgés, ont plus d'années d'études et d'expérience professionnelle, plus d'ancienneté, vivent davantage en couple, sont plus souvent chef de ménage et sont moins nombreux à avoir résidé auparavant en milieu rural. En plus de la proportion soumise à des accords collectifs, la protection de l'emploi est un des autres traits les distinguant de ceux du secteur privé : le secteur public se différencie encore par sa faible représentation des contrats précaires et par une plus forte présence des syndicats sur les lieux de travail.

La comparaison des niveaux moyens de rémunération est illustrative mais trompeuse car les différences constatées peuvent être dues au fait que les caractéristiques moyennes des travailleurs du secteur public sont différentes de celles du secteur privé. Une constante dans la plupart des pays en développement réside dans le fait que l'on y trouve une plus forte proportion de travailleurs plus qualifiés et diplômés que dans le secteur privé. On peut donc se demander si les écarts constatés demeurent une fois que l'on tient compte des différences des niveaux d'éducation, d'expérience professionnelle et de toutes les autres caractéristiques qui ont un impact sur les gains des travailleurs. Afin d'apprécier la réalité et l'ampleur des différences du niveau des rémunérations entre les travailleurs du secteur public et du secteur privé, il est nécessaire de mener une analyse économétrique multivariée incluant ces caractéristiques.

Revue de la littérature

Il existe peu d'études empiriques sur les différentiels de rémunération entre le secteur public et le secteur privé dans les pays en développement et la plupart datent de la fin des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix³. Ces études portent sur la Tanzanie [Lindauer, Sabot, 1983], le Chili [Corbo, Stelcner, 1983], la Côte-d'Ivoire [Van der Gaag, Vijverberg, 1988], le Pérou [Stelcner, Van der Gaag, Vijverberg, 1988], le Costa Rica [Gindlin, 1991], Haïti [Terrell, 1993], l'Éthiopie [Mengistae, Taye, 1998; Krishnan, 2000].

3 L'étude des écarts de salaires entre le secteur public et celui du privé est plus fréquente quand il s'agit des pays membres de l'OCDE. Dans cette perspective, voir les travaux de Dustmann et Van Soest [1998] pour l'Allemagne, celui de Hartog et Oosterbeek [1993] pour les Pays-Bas, ceux de Mueller [1998] et de Shapiro et Stelcner [1989] pour le Canada, celui de Lassibille [1998] pour l'Espagne et celui réalisé par Kanellopoulos [1997] pour la Grèce. Rees et Anup [1995] ont traité le cas du Royaume-Uni et Miller [1996] celui des États-Unis.

Figure 4 – Différentiels des salaires publics et privés

	Hommes		Femmes	
	Formel + informel	Formel	Formel + informel	Formel
Bolivie	-0,173*	-0,135*	0,013*	-0,062
Brésil	0,021	0,365*	-0,077*	0,241*
Costa Rica	0,171*	0,143*	0,47*	0,209*
Chili	-0,025	0,022	0,167*	0,103*
Colombie	0,163*	0,182*	0,266*	0,257*
Équateur	0,301*	0,189*	0,259*	0,135
Salvador	0,267*	0,199*	0,67*	0,415*
Guatemala	-0,045	-0,136	0,396*	0,242*
Honduras	0,014	-0,101	0,602*	0,172*
Mexico	0,110*	0,007	0,233*	0,11*
Nicaragua	-0,022	-0,09	0,022	-0,127
Panama	0,114*	-0,127*	0,488*	0,134
Paraguay	0,108	-0,024	0,279	0,019
Pérou	0,049	-0,043	0,105*	0,054
République dominicaine	-0,368*	-0,319*	0,231	-0,008
Uruguay	-0,015	-0,138*	-0,036	-0,215*
Venezuela	-0,001*	-0,04*	0,267*	0,068*

* Le coefficient est significatif à 1 % dans la plupart des régressions. Il s'agit de moyennes des coefficients estimés pour plusieurs années d'enquête.

Source : Panizza [2000 : 23].

Le premier travail portant sur le Pérou a été réalisé par Stelcner *et alii* à partir de l'enquête LSMS de 1985-1986. Le champ de l'étude portait sur un échantillon total de 1734 salariés urbains de sexe masculin dont 1267 dans le secteur privé et les 467 restants dans le secteur public. Les auteurs estimaient l'équation de gains d'abord par la méthode de moindres carrés ordinaires (MCO) et constataient que le revenu prédit pour les salariés du secteur public était supérieur à celui du secteur privé (soit en logarithmes 1,896 et 1,791 respectivement). Leur contribution à l'analyse de l'existence d'une rente en faveur des fonctionnaires a été de montrer que la prise en compte des biais de sélection avait d'importantes implications. En effet, en considérant la probabilité de sélection dans l'équation de gains, les conclusions initiales ne sont plus valables : le secteur privé apparaît comme bénéficiaire d'une importante surrémunération par rapport au secteur public et ces différences de rémunération (1,0154 et 1,649 respectivement) sont statistiquement significatives [Stelcner *et alii*, 1988].

L'intérêt s'est porté récemment sur les disparités des salaires en Amérique latine⁴ et une étude transversale a été réalisée par Panizza [2000] pour le cas de

4 Behrman, Birdsall et Székely [2000].

17 pays latino-américains, dont le Pérou⁵. Le propos ici n'est pas de passer en revue chacune de ces études⁶, mais de retenir des éléments qui puissent être comparés à nos estimations pour le cas péruvien.

Les résultats obtenus par Panizza montrent une très forte hétérogénéité de situations dans les divers pays étudiés; les différentiels des salaires allant de -37 % en République dominicaine à +30 % en Équateur en incluant le secteur informel dans l'univers étudié. En se limitant au secteur formel, un plus grand nombre de pays présente un écart de salaires défavorable au secteur public. Dans le cas du Pérou, cet écart est estimé à -4,3 % en moyenne d'après les enquêtes Enniv de 1985-1986, 1991, 1994, 1996 et 1997. Il faut noter que l'auteur s'abstient d'effectuer les corrections du biais de sélection sous le prétexte que les simulations avec des estimations par MCO se sont avérées robustes face à une ample variation des valeurs du biais de sélection [Panizza, 2000 : 11].

Les données et le modèle: le cas du Pérou

Les données de notre étude proviennent de l'enquête auprès des ménages (Enaho) réalisée par l'Institut national de statistique et informatique (Inei) du Pérou au troisième trimestre de l'année 2000. Cette enquête, qui porte essentiellement sur les questions d'emploi, traite un échantillon de près de 12 000 ménages et 51 700 individus; elle est particulièrement riche en informations pertinentes pour notre étude. Dans notre étude, seuls ont été pris en considération les travailleurs salariés urbains de sexe masculin⁷, ensemble qui correspond à peu près aux travailleurs du secteur formel (les travailleurs indépendants, les patrons, les travailleurs familiaux non rémunérés et les domestiques ont ainsi été exclus). La raison de l'exclusion des travailleurs informels tient à la qualité de l'information sur les revenus de cette catégorie de travailleurs. En effet, les revenus déclarés sont contaminés par le fait que la consommation intermédiaire n'est pas correctement prise en compte de même que le profil temporel des revenus des informels n'est pas investigué dans les enquêtes Enaho. Avec ces restrictions, l'échantillon se réduit à 4 396 individus dont 3 213 sont des salariés du secteur privé tandis que les 1 183 restants sont rémunérés par le secteur public.

L'existence ou non d'une prime perçue par les travailleurs du secteur public doit être appréciée en considérant l'ensemble des rémunérations et non seulement les salaires directs. Ainsi, on inclut le paiement en nature, en défalquant les diverses déductions (« *descuentos de ley por Essalud* », « *sistemas de pensiones* », etc.). On considère aussi les diverses primes et bonifications perçues par les salariés. Les rémunérations seront exprimées en termes horaires en les divisant par le nombre total d'heures travaillées. On ne prendra en compte que les revenus de l'activité princi-

5 Une étude transversale pour sept pays africains francophones (Burkina Faso, Cameroun, Côte-d'Ivoire, Guinée, Mali, Sénégal et Madagascar) dans la même veine avait été réalisée par Lachaud [1994].

6 Se référer aux articles de Van der Gaag, Stelcner et Vijverberg [1989], Panizza [2000] et Mengistae [2000] pour les travaux les plus récents.

7 Bien que la question de la discrimination sexuelle ne soit pas traitée ici, on présentera à titre comparatif les résultats des régressions pour les salariés urbains de sexe féminin.

paie (un nombre non négligeable de fonctionnaires qui se considèrent mal payés à une activité secondaire dans le secteur privé, informel pour la plupart).

Le modèle économétrique

L'équation de gains estimée est une version modifiée du modèle mincerien du capital humain. Nos régressions suivent d'assez près les modèles proposés pour le Pérou par Stelcner, Van der Gaag, Vijverberg [1988] et par Panizza [2000] dans le but de comparer leurs résultats aux nôtres. Les revenus du travail dépendent, d'une part, des dotations du capital humain (mesuré par le niveau d'éducation, l'expérience professionnelle et autres qualifications techniques) et dépendent, d'autre part, du rendement de ces différents facteurs. La fonction de gains estimée peut donc être décomposée en deux facteurs: ceux relevant de la dotation du capital humain et ceux appartenant au rendement de ces facteurs. Les premiers donneraient lieu à des différences « légitimes » tandis que les différences dans les rendements constitueraient les preuves a priori de l'existence d'une sorte de « rente » pour l'un des deux groupes de travailleurs. Cette approche a également été utilisée dans d'autres travaux afin de mesurer l'impact des syndicats et la discrimination ethnique et sexuelle sur les différences de salaire. Dans l'estimation économétrique, on suivra l'approche standard qui consiste à utiliser des variables « muettes » (variables qui valent 1 dans le cas où la condition est remplie et 0 autrement).

On considérera également l'impact de la discrimination ethnique telle que l'on peut la saisir au travers du fait d'avoir précédemment résidé dans le milieu rural. Le niveau des rémunérations peut aussi s'expliquer par la protection des syndicats et par le type de contrat. Les travailleurs sous statuts précaires auront, toutes choses égales par ailleurs, vraisemblablement une moindre rémunération.

Les revenus horaires de l'individu i (Y_i) sont expliqués par un vecteur X_i de variables mesurant la dotation de capital humain et par un vecteur Z_i décrivant quelques caractéristiques socioéconomiques tandis que l'écart entre les salaires⁸ publics et privés est mesuré par une variable indicatrice « public » (égale à 1 si le travailleur est dans le secteur public et égale à 0 s'il est dans le secteur privé). Dans une première approche, la rente se reflétera uniquement dans la constante de la régression tandis que l'impact des autres caractéristiques liées à la productivité ou à l'emploi est supposé identique pour le secteur privé et le secteur public [Panizza, 2000 : 9]. On introduira par la suite des interactions afin de tenir compte des différences provenant des disparités dans le rendement des différents niveaux d'éducation. Des tests de significativité seront effectués afin de valider ou non les effets d'interaction.

Les modèles estimés sont:

$$Y_i = bX_i + cZ_i + P_i + u_i \quad (1)$$

Et avec interactions :

$$Y_i = bX_i + cZ_i + P_i + b'X_i * P_i + u_i \quad (2)$$

8 On utilisera indistinctement le terme « salaire », « revenus » et « rémunérations » pour désigner les gains monétaires et non monétaires du travail principal.

Plus précisément, les vecteurs X_i et Z_i incluent :

- l'âge,
- les années d'éducation (ou des variables indicatrices selon le niveau d'études),
- l'expérience de travail,
- l'expérience de travail au carré afin de tenir compte de la courbure du profil expérience/rémunérations,
- les années d'ancienneté,
- l'appartenance à un syndicat,
- la précarité du contrat de travail,
- un « marqueur » ethnique (migrant rural).

L'appartenance à un syndicat est une variable qui aidera à préciser la source des rentes bien que le sens de la causalité soit difficile à établir. Les syndicats existent surtout dans les grandes entreprises qui ont des bénéficiaires importants de sorte que l'on peut considérer qu'ils ont pour seul effet d'obliger ces entreprises à partager les rentes d'une situation oligopolistique et ne constituent pas l'origine même des rentes pour les travailleurs.

La discrimination sexuelle peut se traduire non seulement par un effet significatif de la variable « sexe » dans la régression mais peut aussi impliquer de moindres rendements aux attributs productifs du travailleur, affectant ainsi l'ensemble de ces paramètres. On estimera séparément une équation de gains pour les salariés hommes et une autre pour les femmes, de sorte que l'on puisse comparer nos résultats avec ceux antérieurement obtenus par Stelcner *et alii* [1988] et par Panizza [2000].

Les biais de sélection

Dans l'analyse économétrique de l'existence ou non d'une rente perçue par les fonctionnaires, on est confronté potentiellement à deux sources de biais. La première a trait au processus de sélection tandis que la seconde porte sur les caractéristiques non observées. En effet, l'échantillon des travailleurs salariés dont on analyse les différentiels de rémunérations n'est pas de nature aléatoire. Il s'agit d'une population « autosélectionnée » dans le sens où seuls les individus pour lesquels le salaire de réservation⁹ est inférieur aux salaires offerts vont participer au marché du travail. Si les facteurs déterminant la participation au marché du travail sont corrélés avec les facteurs déterminant les rémunérations, alors les estimations par MCO seront biaisées. Les coefficients de la régression censés refléter uniquement l'impact des variables explicatives sur les salaires vont dans ce cas être contaminés par l'effet « participation ». L'exemple type est celui des individus éduqués dont le salaire de réservation est inférieur au salaire offert tandis qu'il est supérieur dans le cas des individus peu éduqués. En fin de compte, l'échantillon observé de travailleurs se compose d'une plus grande proportion de travailleurs éduqués, ce

⁹ On entend par là la rémunération en dessous de laquelle le travailleur n'est pas disposé à offrir sa force de travail.

qui conduit à sous-estimer le lien entre niveau d'éducation et salaires pour l'ensemble de la population [Filmer, Lindauer, 2001 : 8]. De la même façon, il existe certaines caractéristiques non observables et omises du modèle qui peuvent être corrélées avec les variables incluses dans la régression estimée. Ne pas corriger ces biais potentiels peut impliquer l'attribution du différentiel de salaires en tant que rente des fonctionnaires alors qu'il peut être simplement le rendement de l'attribut non observé du travailleur [*ibidem*].

Van der Gaag, Stelcner et Vijverberg [1989] et Stelcner, Van der Gaag et Vijverberg [1988] ont montré que l'estimation du différentiel des rémunérations entre le secteur public et le secteur privé par la méthode de MCO peut conduire à des résultats biaisés. En prenant en compte le biais de sélection, les auteurs cités constatent, dans les cas de la Côte-d'Ivoire, que le montant de la rente diminue et, plus grave encore dans le cas du Pérou, que le sens des écarts peut être inversé (l'estimation par MCO donne un écart de rémunération favorable au secteur public alors qu'en considérant le biais de sélection, cet écart est plutôt favorable au secteur privé).

Afin de corriger ces biais de sélection, on adoptera la méthodologie en deux étapes présentée par Heckman, qui propose d'estimer d'abord un modèle probit expliquant le choix du secteur (privé/public) et ensuite d'utiliser les résultats de cette régression (l'inverse du ratio de Mills) dans la seconde régression expliquant les salaires afin de corriger d'éventuels biais. En réalité, afin de gagner en efficacité, on estimera simultanément les deux équations par la méthode de maximum de vraisemblance¹⁰. Parmi les variables explicatives de la probabilité d'être un employé du secteur public, on inclut l'âge, le niveau d'éducation, indicatrice pour les individus vivant en couple, indicatrices d'éducation secondaire et d'éducation supérieure, indicatrices capitales départementales et villes secondaires, taille du ménage et nombre d'enfants de moins de 10 ans.

Un autre type de biais peut être dû à l'hétérogénéité non observée des individus, laquelle aurait un impact direct sur leurs salaires (habileté cachée ou non mesurable). En incluant la variable « ancienneté », on espère réduire ce type de biais, en particulier celui lié aux qualifications propres à l'entreprise. Le patron est en général peu désireux de se séparer de travailleurs qui ont acquis une compétence spécifique propre au processus de production de l'entreprise car les nouveaux travailleurs privés d'expérience ont de ce fait une productivité moindre¹¹.

La variable I^* est un indice qui décrit le processus de sélection du travailleur entre le secteur privé et le secteur public selon que cet indice adopte une valeur positive ou négative. Il dépendra lui-même d'un vecteur S qui contient les variables que détermine le processus de sélection. Le point critique ici est celui de

10 Dans ce travail préliminaire, il n'est pas tenu compte d'autres processus de sélection sous-jacents, à savoir la décision de participer ou non au marché du travail (choix pertinent pour les femmes et les étudiants), le choix entre le secteur formel et informel. Lachaud [1994], suivant le travail de Terrell [1993], considère un traitement simultané de deux biais de sélection. L'hypothèse implicite est que notre modélisation du choix public/privé corrige au moins partiellement ces autres biais.

11 Certaines entreprises peuvent payer une surrémunération afin que les travailleurs accroissent leur productivité. Compte tenu des coûts de supervision, ce salaire « d'efficacité » qui apparaît comme une « rente » pour le travailleur peut donc résulter d'une stratégie délibérée des entreprises afin d'accroître leur rentabilité.

l'identification du modèle. Il s'agit de trouver un ensemble de variables qui explique la probabilité d'être dans le secteur public mais qui n'affecte pas les facteurs liés à la productivité (variables contenues dans le vecteur X).

Les résultats

On présente dans le tableau ci-contre (*figure 5*) les résultats des estimations de diverses spécifications de l'équation de gains avec et sans correction du biais de sélection. L'existence d'un différentiel de salaire en faveur ou en défaveur du secteur public se lit dans la valeur du coefficient de la variable « public » indicatrice du secteur d'emploi (=1 si secteur public, = 0 si secteur privé) et dans l'interaction de cette variable avec les autres variables explicatives.

La première colonne affiche les résultats du modèle le plus parcimonieux, sans inclure les facteurs non concurrentiels explicatifs des revenus ni des effets d'interaction entre l'appartenance au secteur public et le rendement de l'éducation supérieure. L'existence d'une rente pour les travailleurs du secteur public doit se traduire par un coefficient significatif et positif de la variable indicatrice au secteur d'emploi (=1 si secteur public). Aucune tentative n'est faite pour corriger les biais éventuels de sélection. Dans cette première estimation (colonne 1), l'appartenance au secteur public ne semble pas avoir un impact significatif sur les revenus. Toutes les autres variables ont les signes attendus d'après la théorie du capital humain. On notera en particulier la forte progression des rendements de l'éducation au passage du niveau secondaire au niveau supérieur.

Dans la deuxième colonne, on introduit les effets d'interaction entre niveaux d'études et secteur public. Il ressort cette fois-ci qu'il existe en moyenne un différentiel négatif (et significatif statistiquement) en défaveur des travailleurs du secteur public d'environ 33 %¹². L'écart de revenus en défaveur des travailleurs du secteur public est encore plus important pour ceux qui ont plus de dix ans d'études. Cependant, le secteur public rémunère mieux que le secteur privé chaque année supplémentaire d'études, comme le montre le coefficient positif et significatif de la variable d'interaction entre secteur public et nombre d'années d'études. Ainsi, un travailleur qui cumule plus de six ans d'études (correspondant au niveau secondaire) peut compenser en quelque sorte la plus faible rémunération du secteur public par rapport au secteur privé. Cependant, s'il dépasse le niveau secondaire, alors il se trouvera plus mal loti que ses homologues du secteur privé. Il semblerait que les travailleurs peu qualifiés bénéficient d'une sorte de « protection » bienveillante de l'État alors que ceux qui ont les plus hautes qualifications reçoivent, à caractéristiques semblables, une moindre rémunération, résultat que l'on trouve aussi dans d'autres pays où l'État absorbe une proportion importante de la population économiquement active.

Dans la colonne trois, on constate que le fait d'être un migrant rural a un impact fortement négatif sur les gains et pourrait refléter une forme de discrimination ethnique. L'absence de syndicats a également une forte incidence négative sur les

12 L'impact relatif d'une variable indicatrice dans une régression semi-logarithmique est égal à l'exponentiel du coefficient moins 1 [Filmer, Lindauer, 2000 : 5].

Figure 5 – Fonctions de gains : salariés urbains de sexe masculin, Pérou 2000

Variable dépendante : log du salaire horaire hommes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Secteur public	0,025 (0,80)	-0,285 (2,21)*	-0,593 (3,84)**	0,023 (0,73)	-0,285 (2,21)*	-0,587 (3,81)**
Âge	0,048 (8,71)**	0,047 (8,47)**	0,039 (6,04)**	0,045 (7,47)**	0,044 (7,27)**	0,036 (5,28)**
Âge au carré	-0,000 (6,71)**	-0,000 (6,51)**	-0,000 (4,72)**	-0,000 (5,46)**	-0,000 (5,30)**	-0,000 (4,00)**
Ancienneté dans l'occupation principale	0,015 (7,02)**	0,014 (6,83)**	0,010 (4,10)**	0,015 (7,00)**	0,014 (6,82)**	0,010 (4,14)**
Années d'études	0,056 (12,26)**	0,051 (10,44)**	0,036 (6,17)**	0,055 (11,74)**	0,050 (10,05)**	0,036 (6,01)**
Années d'études* secteur public		0,045 (3,30)**	0,061 (3,78)**		0,044 (3,29)**	0,061 (3,77)**
Plus de 10 ans d'études	0,270 (7,42)**	0,341 (7,87)**	0,349 (7,18)**	0,250 (6,13)**	0,321 (6,91)**	0,331 (6,43)**
Plus de 10 ans d'études* secteur public		-0,382 (4,31)**	-0,485 (4,28)**		-0,381 (4,31)**	-0,485 (4,30)**
Migrant rural			-0,188 (4,08)**			-0,189 (4,11)**
Pas de syndicats			-0,143 (3,43)**			-0,142 (3,42)**
Contrat précaire			-0,463 (13,35)**			-0,460 (13,20)**
Constante	-0,440 (4,53)**	-0,387 (3,94)**	0,416 (3,25)**	-0,258 (1,32)	-0,206 (1,07)	0,576 (2,79)**
R ²	0,27	0,27	0,35			
Observations	4215	4215	2924	12 140	12 140	10 850

Les variables explicatives de la sélection sont: individus vivant en couple, indicatrices d'éducation secondaire et d'éducation supérieure, indicatrices capitales départementales et villes secondaires, taille du ménage et nombre d'enfants de moins de 10 ans.

Les équations (4) à (6) ont été estimées par la méthode de Heckman et les équations (1) à (3) par MCO.

Les équations de sélection ne figurent pas dans la présentation les résultats.

Statistiques robustes z entre parenthèses.

* significatif à 5 %; ** significatif à 1 %.

revenus. Enfin, la variable la plus importante de par son impact négatif sur les salaires est la situation de précarité dans les relations de travail (cette variable indicatrice vaut 1 quand il y a absence de contrat, dans le cas d'un contrat d'apprentissage ou d'un programme de formation professionnelle destiné aux jeunes, dans le cas de travail sous une période probatoire, ainsi qu'en cas de location de service).

Figure 6 – Fonctions de gains : salariés urbains de sexe féminin, Pérou 2000

Variable dépendante:						
log du salaire						
horaire femmes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Secteur public	0,163 (3,61)**	-0,437 (1,93)	-0,634 (2,39)*	0,171 (3,85)**	-0,563 (2,70)**	-0,700 (2,77)**
Âge	0,051 (5,47)**	0,048 (5,21)**	0,033 (3,13)**	0,058 (6,36)**	0,056 (6,05)**	0,039 (3,69)**
Âge au carré	-0,001 (4,27)**	-0,000 (4,03)**	-0,000 (1,88)	-0,001 (4,75)**	-0,001 (4,42)**	-0,000 (2,13)*
Ancienneté dans l'occupation principale	0,019 (5,96)**	0,019 (5,95)**	0,005 (1,38)	0,017 (5,39)**	0,016 (5,29)**	0,003 (0,85)
Années d'études	0,079 (9,11)**	0,065 (7,23)**	0,053 (5,27)**	0,052 (5,51)**	0,035 (3,50)**	0,028 (2,57)*
Années d'études* secteur public		0,081 (3,55)**	0,075 (2,81)**		0,097 (4,59)**	0,085 (3,34)**
Plus de 10 ans d'études	0,113 (1,97)*	0,245 (3,59)**	0,229 (2,99)**	-0,250 (3,05)**	-0,107 (1,26)	-0,137 (1,31)
Plus de 10 ans d'études* secteur public		-0,606 (4,56)**	-0,571 (3,64)**		-0,703 (5,55)**	-0,633 (4,08)**
Migrant rural			-0,106 (1,64)			-0,090 (1,38)
Pas de syndicats			-0,122 (1,89)			-0,125 (2,13)*
Contrat précaire			-0,545 (9,31)**			-0,532 (9,19)**
Constante	-0,867 (5,39)**	-0,743 (4,48)**	0,168 (0,79)	0,455 (1,85)	0,648 (2,67)**	1,606 (5,07)**
R ²	0,31	0,32	0,38			
Observations	2 050	2 050	1 452	12 637	12 637	12 039

Les variables explicatives de la sélection sont : individus vivant en couple, indicatrices d'éducation secondaire et d'éducation supérieure, indicatrices capitales départementales et villes secondaires, taille du ménage et nombre d'enfants de moins de 10 ans.

Les équations (4) à (6) ont été estimées par la méthode de Heckman et les équations (1) à (3) par MCO.

Les résultats des équations de sélection ne figurent pas dans la présentation.

Statistiques robustes z entre parenthèses.

* significatif à 5 % ; ** significatif à 1 %.

L'écart des revenus devient encore plus défavorable pour les travailleurs du secteur public lorsqu'on considère dans la régression ces variables liées à la discrimination ethnique et à la protection du travail.

Dans quelle mesure les résultats que l'on vient de commenter sont-ils dus à la non-prise en compte des possibles biais de sélection ? Les résultats présentés dans

les colonnes 4, 5 et 6 répondent en partie à cette question. Les équations des gains, ainsi que les équations qui expliquent la probabilité de sélection ont été estimées simultanément de façon à obtenir des paramètres sans biais.

Contrairement aux résultats précédemment obtenus par Stelcner *et alii* pour le cas du Pérou, on n'observe pas d'impact d'un quelconque biais de sélection sur les estimations des écarts de revenus entre le secteur public et le secteur privé et ce quelle que soit la spécification du modèle estimé.

Dans le tableau ci-contre (*figure 6*), on présente les résultats des régressions pour les travailleurs urbains de sexe féminin. On pourrait supposer a priori que l'existence d'une grille de salaires dans la fonction publique implique un moindre différentiel vis-à-vis du secteur privé en défaveur des femmes. Cependant, il n'en est rien. Les écarts de rémunérations, dans le cas de la spécification la plus complète du modèle, sont encore plus importants que pour ces collègues masculins et en particulier les plus qualifiés.

*

La diminution de la part des salariés du secteur public par rapport au total des salariés et la baisse de leurs rémunérations en relation à celles du secteur privé ainsi que la précarisation du statut de beaucoup d'entre eux¹³ n'ont fait qu'aggraver la situation déjà fragile de la plupart des travailleurs du secteur public. L'hyperinflation et les faibles augmentations accordées par l'État ont dégradé fortement les revenus des travailleurs du secteur public par rapport à ceux du secteur privé qui a profité des retombés de la croissance entre 1993 et 1997, avant qu'ils ne stagnent lors de la crise économique qui sévit encore en 2000. Nos résultats montrent que, pour des travailleurs ayant les mêmes caractéristiques et considérant les déterminants du choix entre les secteurs public et privé, les écarts des rémunérations sont défavorables aux travailleurs du secteur public. Cette conclusion doit être nuancée lorsqu'on désagrège par niveaux de qualification: il existe un certain nombre d'éléments, certes fragiles, indiquant que les travailleurs les plus diplômés sont pénalisés par un écart négatif par rapport à leurs homologues du secteur privé tandis que ceux ayant un faible niveau d'éducation parviennent à au moins égaler la rémunération des travailleurs du secteur privé. L'hypothèse du rôle « directeur » des salaires fixés par l'État sur l'ensemble des salaires et par conséquent les craintes relatives aux effets négatifs de la régulation étatique du marché du travail sur la compétitivité des entreprises du secteur privé ne trouvent pas un appui solide dans nos résultats, tout du moins dans le court terme. Mise à part la stabilité du travail, malgré tout aléatoire dans un pays comme le Pérou où les fonctionnaires sont facilement remerciés, nos résultats ne peuvent expliquer les raisons pour lesquelles les jeunes diplômés se pressent pour entrer dans une fonction publique qui leur offre si peu d'avenir à long terme. Parmi les explications possibles, on peut retenir celle qui donnerait à cette fonction publique un rôle « initiatique » et qui ferait d'elle un

13 Le récent rapport rendu public en juillet 2001 de la « Comisión multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central D.S. n° 004-2001-TR » attire fortement l'attention sur ce phénomène.

tremplin. Il est vraisemblable, en effet, que certains employés qualifiés recherchent des postes dans la haute administration afin de parfaire leur apprentissage et de se constituer un réseau de relations qui leur permettra par la suite de réussir dans le secteur privé. Enfin, d'autres avantages non pécuniaires qui n'ont pas été pris en compte (la sécurité de l'emploi, une moindre pression et cadences de travail, des bénéfices sociaux, l'éthique du service public, etc.) peuvent compenser ces écarts négatifs vis-à-vis des salariés du secteur privé. Après une décennie de dérégulation du marché du travail entreprise par le gouvernement du président Fujimori couplée à la perte de poids des syndicats, la fonction publique offre un havre de stabilité dans l'emploi et un minimum de protection contre des conditions de travail de plus en plus dures dans le secteur privé. Ces avantages ne sont, par ailleurs, pas propres au cas du Pérou; on les retrouve avec insistance en tant que facteurs attractifs de la fonction publique des pays en développement.

BIBLIOGRAPHIE

- BEHRMAN J., BIRDSALL N., SZÉKELY M. [2000], « Economic Reform and Wage Differentials in Latin America », *IADB*, octobre, R-435.
- CORBO V., STELCNER M. [1983], « Earning Determination and Labor Markets: Gran Santiago », *Journal of Development Economics*, 12: 251-266.
- DUSTMANN Ch., VAN SOEST A. [1998], « Public and Private Sector Wages of Male Workers in Germany », *European-Economic-Review*, 42 (8): 1417-1441.
- FILMER D., LINDAUER D. [2001], *Does Indonesia Have a « Low Pay » Civil Service?*, World Bank, mimeo.
- GINDLING Th. [1991], « Labor Market Segmentation and the Determination of Wages in the Public, Private-Formal, and Informal Sectors in San José, Costa Rica », *Economic Development and Cultural Change*, 13: 585-605.
- GYOURKO J., TRACY J. [1988], « An Analysis of Public- and Private-Sector Wages Allowing for Endogenous Choices of Both Government and Union Status », *Journal of Labor Economics*, 6 (2): 229-53.
- HARTOG J., OOSTERBEEK H. [1993], « Public and Private Sector Wages in the Netherlands », *European-Economic-Review*, 37 (1): 97-114.
- HOU J. [1993], « Public-Private Wage Comparison: a Case Study of Taiwan », *Journal of Asian Economics*, 4 (2): 347-62.
- KANELLOPOULOS C. [1997], « Public-Private Wage Differentials in Greece », *Applied Economics*, 29 (8): 1023-32.
- KING E. [1990], « Does Education Pays in the Labor Market? The Labor Force Participation, Occupation, and Earnings of Peruvian Women », *LSMS*, 67.
- KRISHNAN P. [2000], *Public Sector Pay and Private Sector Wage Premiums: Testing Alternative Models of Wage Determination*, Oxford, St. Anthony's Collegue, CSAE working paper, n° 2000-7.
- LACHAUD J.-P. [1994], « Les écarts de salaires entre les secteurs public et privé en Afrique francophone: analyse comparative », *Économie et Prévision*, 116: 89-118
- LASSBILLE G. [1998], « Wage Gaps between the Public and Private Sectors in Spain », *Economics of Education Review*, 17 (1): 83-92.
- LINDAUER D., SABOT R. [1983], « The Public-Private Wage Differential in a Poor Urban Economy », *Journal of Development Economics*, 12: 137-152.
- LINDAUER D. [1991], « Government Pay and Employment Policy: a Parallel Market in Labor », in M. Roemer, C. Jones (eds), *Markets in Developing Countries: Parallel, Fragmented, and Black*, San Francisco, ICS Press: 75-87.
- MENGISTAE T. [1998], *Wage Rates and Job Queues: Does the Public Sector Overpay in Ethiopia?*, Oxford, St. Anthony's Collegue, CSAE working paper, n° 98-20.

- MILLER M. [1996], « The Public-Private Pay Debate: What Do the Data Show? », *Monthly Labor Review*, 119 (5): 18-29.
- MUELLER R. [1998], « Public-Private Sector Wage Differentials in Canada: Evidence from Quantile Regressions », *Economics Letters*, 60 (2): 229-35.
- NEWMAN J. [1988], « Labor Market Activity in Côte d'Ivoire and Peru », *LSMS*, 36.
- PAGÉS C. [1999], « Apertura, reforma y mercado de trabajo. La experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú », *IADB*, may 2000, R-397.
- PANIZZA U. [1999], *Why Do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium*, IADB working paper, n° 403.
- PANIZZA U. [2000], *The Public Sector Premium and the Gender Gap in Latin America- Evidence for the 1980s and 1990s*, IADB working paper, n° 431.
- REES H., ANUP S. [1995], « Public-Private Sector Wage Differential in the U.K. », *Manchester School of Economic and Social Studies*, 63 (1): 52-68.
- SAAVEDRA J. *et alii* [1998], *Empleo, productividad e ingresos. Perú 1990-1996*, OIT, documento de trabajo, n° 67.
- SAAVEDRA J. [1999], *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Cepal, Serie Reformas Económicas, n° 27.
- SAAVEDRA J., TORERO M. [2000], « Labor Market Reforms and their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: the Case of Peru », *IADB*, may 2000, R-394.
- SHAPIRO D., STELCNER M. [1989], « Canadian Public-Private Sector Earnings Differentials, 1970-1980 », *Industrial Relations*, 28 (1): 72-81.
- STELCNER M., VAN DER GAAG J., VIJVERBERG W. [1988], « Public-Private Sector Wage Differentials in Peru, 1985-1986 », *LSMS*, n° 41.
- TERRELL K. [1993], « Public-Private Wage Differentials in Haiti: Do Public Servants Earn a Rent? », *Journal of Development Economics*, 42 (2): 293-314.
- VAN DER GAAG J., STELCNER M., VIJVERBERG W. [1989], « Public-Private Sector Wage Comparisons and Moonlighting in Developing Countries: Evidence from Côte d'Ivoire and Peru », *LSMS*, n° 52.
- VAN OPHEM H. [1993], « A Modified Switching Regression Model for Earnings Differentials between the Public and Private Sectors in the Netherlands », *The Review of Economics and Statistics*, LXXV (2).
- VAN RIJCKEGHEM C., WEDER B. [1997], *Corruption and the Rate of Temptation — Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption*, FMI working paper, n° 73.
- VERDERA F. [1994], *El mercado de trabajo de Lima, estructura y evolución 1970-1990*, IEP.
- VERDERA F. [1997], *Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú, 1990-1995*, IEP.
- VERDERA F. [2000], *Cambios en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970-1996*, JCAS-IEP occasional paper, n° 5.

Les fonctionnaires vietnamiens dans la transition

Nolwen Henaff *

Le Viêt-nam est un pays de traditions, au nombre desquelles la bureaucratie n'est pas la moindre. Héritage de la colonisation chinoise, renforcé par la colonisation française, l'organisation de l'État selon un principe pyramidal a connu son apogée après l'indépendance dans le Nord du pays. Cette organisation s'est enfin imposée dans l'ensemble du pays lorsque les cadres du Nord, venus dans le sillage de leur armée, ont pris les rênes de l'administration au Sud.

Chacun des pouvoirs en place successifs a cependant pris soin de sélectionner ses cadres permanents et de les former selon des modalités propres à chaque système de pensée. Les fonctionnaires formés en français et issus de classes moyennes ont ainsi succédé aux mandarins issus de classes nobles, sinon toujours fortunées, et ont été ensuite remplacés par des cadres pour lesquels l'adhésion à l'idéologie plus que l'origine sociale ou la compétence était un critère de sélection.

À partir de l'indépendance en 1945, l'appareil d'État se déploie pour permettre le passage au socialisme, qui se traduit par la mise en place d'un système de planification centralisée reposant sur le développement de la production par les entreprises d'État et le secteur collectif.

Le Viêt-nam est coupé en deux en 1954 le long du 17^e parallèle à la suite des accords de Genève. Il ne retrouvera son intégrité territoriale qu'en avril 1975, à la suite d'une guerre qui laisse le pays exsangue. Les efforts consentis pour tenter d'étendre le socialisme à l'ensemble du pays, l'intervention au Cambodge et la guerre avec la Chine plongent ensuite le pays dans une crise profonde dont il ne sortira qu'après avoir changé d'orientation en matière de stratégie de développement. Le lancement de la politique de rénovation (*doi moi*) en 1986 vient consacrer la victoire des réformateurs sur les conservateurs au sein du parti et légitime enfin les nombreuses initiatives dans ce sens prises à la base au cours de l'histoire du Viêt-nam indépendant.

Le passage progressif au marché, dans lequel les cadres locaux ont joué un rôle souvent déterminant, a entraîné des bouleversements fondamentaux dans les effectifs, les statuts et les niveaux de vie des employés du secteur public, tandis que l'organisation administrative du pays connaissait peu de changements.

* Chargée de recherche, IRD.

L'organisation administrative du Viêt-nam

Au Viêt-nam comme ailleurs, l'identification des fonctionnaires est malaisée. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, on trouve mention dans les statistiques vietnamiennes de « *công nhân viên chức Nhà nước*¹ », la terminologie utilisée témoignant de ce qu'aucune distinction n'est faite en termes de statut entre la sphère productive et la sphère non productive². Le niveau de rattachement central ou local de leur unité ou service est en revanche toujours précisé.

Pendant la guerre de résistance, le pays était divisé en zones à la fois administratives et militaires, qui ont fait place en 1954 à un découpage par régions dans le Nord du pays à des fins de planification, sur des bases physiques. Les sept régions définies par le découpage de 1980 sur la base de « l'homogénéité relative des conditions agroéconomiques » [Lê Ba Thao, 1998] ont été portées à huit en 1996. Les régions ne sont cependant pas des unités administratives. L'organisation administrative vietnamienne comporte quatre échelons : le centre, les provinces, les districts et les communes, qui constituent l'unité de base de la gestion administrative. Chaque échelon local est administré par un conseil populaire élu au suffrage universel pour quatre ans³, qui élit à son tour un comité administratif (comité populaire) avec à sa tête un président.

Chaque ministère technique et chaque département général sont représentés par un département provincial. Les provinces disposent d'une grande autonomie en matière d'élaboration et de répartition du budget, de gestion des activités politiques, économiques et sociales, de sécurité et de défense, et ont le droit de créer des entreprises. Les départements provinciaux travaillent donc sous la double tutelle du centre et du comité populaire de la province. Le Nord regroupe les deux tiers des unités administratives du pays, mais seulement un peu plus de la moitié des employés de l'État en 1995. Les unités administratives du Nord sont en moyenne de taille plus réduite que celles du Sud, notamment au niveau communal.

Si la structure administrative de l'État vietnamien ne s'est pas modifiée de manière fondamentale avec le passage d'un système de planification centralisée à un système de marché à orientation socialiste, le rôle de l'appareil d'État s'est en revanche radicalement transformé. Avant le *doi moi*, les institutions centrales définissaient les orientations des politiques nationales, traduites en objectifs quantifiés en volume à atteindre au cours d'une période de temps déterminée, résultant de l'arbitrage entre les priorités nationales et les possibilités et objectifs exprimés par les institutions locales. Héritage de la période de lutte pour l'indépendance, la très grande autonomie des localités, nécessaire pendant la période de guerre qu'a connue le Viêt-nam pratiquement sans interruption jusqu'en 1975, s'est imposée comme mode de régulation des relations entre le gouvernement central et les échelons décentralisés de l'administration, qui « opèrent souvent comme des

1 *Công nhân* signifie ouvrier; *nhân viên*, employé; *viên chức*, fonctionnaire; *Nhà nước*, État.

2 Le Viêt-nam est passé, à la suite de la décision du Premier ministre (n° 183/TTg du 25 décembre 1992), d'un système de comptabilité du produit matériel, qui distingue des activités productives et des activités improductives, c'est-à-dire non directement liées à la production matérielle, soit la plupart des services [Andreff, 1993 : 77]), à un système de comptabilité nationale de type occidental.

3 Mandat renouvelable une fois.

« royaumes indépendants » dans leurs relations avec Hanoi » [Thayer, 1991 : 21]. La réalité de la répartition des pouvoirs varie cependant de manière importante d'une province à une autre, en fonction de l'équilibre des forces entre les organes du parti et les assemblées élues. Bien que le parti ait théoriquement un rôle d'orientation et de contrôle, de nombreux textes officiels regrettent qu'il « existe de longue date une confusion des fonctions entre le parti et les organes de l'État » [Lê Duc Tho, 1982⁴].

L'autonomie de fonctionnement des provinces s'exprime également dans les modes de répartition et de gestion des budgets alloués aux départements provinciaux des ministères. Selon le rapport de force prévalant entre le département des finances et les autres départements, ces derniers peuvent être amenés à gérer en totalité les budgets qui leur sont alloués ou à ne gérer, *a minima*, que leurs propres dépenses de fonctionnement [Henaff, Martin, 2001]. Le gouvernement central continue à fixer les priorités de la politique nationale dans tous les domaines et exerce une certaine influence sur les provinces, tant par l'intermédiaire des départements provinciaux que par la répartition du budget, dont les recettes sont centralisées. Mais les provinces définissent elles-mêmes leurs priorités dans le cadre défini par l'État central, et chaque niveau territorial dispose de ressources propres provenant de certaines recettes fiscales qui leur restent acquises. De plus, les provinces sont autorisées à conserver l'excédent par rapport aux objectifs des recettes fiscales destinées au Centre.

L'importance du pouvoir local au Viêt-nam explique les difficultés qu'éprouve parfois le pouvoir central à mettre en application certaines de ses politiques, en particulier lorsqu'elles concernent des réductions du nombre des employés des administrations territoriales.

Évolution de l'emploi dans le secteur public

Entre 1976 et 1986, le nombre d'employés dans le secteur public s'accroît à un rythme moyen de 4,7 % par an, tandis que l'emploi total et la population augmentent respectivement de 3,4 % et de 2,2 % par an en moyenne. L'année 1976 est la première année pour laquelle le Viêt-nam peut présenter des statistiques nationales, à la suite de la réunification du pays, tandis que 1986 marque le lancement officiel de la politique de rénovation, même si un certain nombre d'initiatives locales avaient anticipé ce retournement dès la fin des années soixante-dix [Fforde, de Vylder, 1996 : 39-40] en particulier dans l'agriculture. La politique de rénovation, qui se traduit par une réorientation de la stratégie de développement du pays vers le marché, doit permettre au pays de sortir de la crise. Le caractère désormais plurisectoriel de l'économie, entériné par le VI^e congrès du PCV, entraîne la reconnaissance de nouveaux acteurs économiques aux côtés de l'État et du secteur collectif et coopératif. Cela va entraîner une restructuration de l'économie nationale [Henaff, Martin, 2001], tandis que l'abandon progressif de la planification centralisée aboutit à des changements importants dans le mode d'administration de l'État.

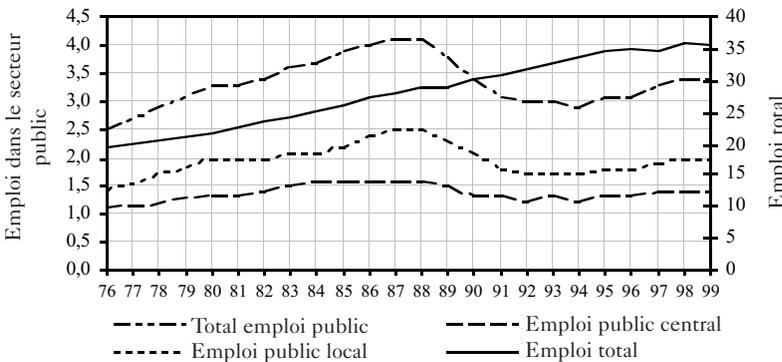
4 Lê Duc Tho était alors membre du bureau politique du PCV.

C'est à la fois le rôle des cadres⁵, la nature de leurs compétences et leur nombre qui sont remis en question.

La fin de l'année 1989 marque un tournant fondamental dans ce domaine. Il s'agit de convertir le système de planification centralisée aux mécanismes de marché et de supprimer les subventions en passant d'un système d'attribution d'emploi à un système de libre recrutement de la main-d'œuvre par les entreprises. Les effets de cette décision sont radicaux : entre fin 1988 et fin 1994, le secteur d'État perd 1,1 million d'emplois nets (*figure 1*). C'est l'emploi public local qui est le plus touché. Le regroupement de certains ministères entraîne des suppressions de postes dans l'administration, mais on observe que la résistance y est plus forte que dans les entreprises publiques. Certains décident de partir en retraite anticipée ou de démissionner, lorsque leurs compétences, leurs capitaux ou leurs réseaux de relations le leur permettent. L'incitation au départ est assortie d'une prime correspondant au versement forfaitaire des droits à pension accumulés pendant la période d'activité. D'autres choisissent une nouvelle affectation, et passent ainsi par exemple de l'administration à des postes de gestionnaires dans les entreprises publiques locales.

C'est dans le secteur productif que la baisse des effectifs est la plus massive. Dans ce secteur, les réductions d'effectifs passent par le regroupement des entreprises en compagnies générales et par la fermeture d'un certain nombre d'usines. Entre 1987 et 1994, le Centre perd près du quart de ses entreprises dans l'industrie, et le niveau local près de la moitié [GSO, 1996 c]. Mais, alors que la réforme visait essentiellement les employés administratifs des entreprises publiques, les départs volontaires ont été plus nombreux parmi les ouvriers et techniciens qui

Figure 1 – Évolution de l'emploi total et de l'emploi public, 1976-1999 (en millions)



Source : Thông Cuc Thông Kê, 1980 à 1999.

5 Les employés du secteur d'État sont divisés en quatre catégories : les dirigeants, les cadres, le personnel administratif des entreprises publiques et les ouvriers. Les deux premières catégories relèvent de la fonction publique. Les termes de cadre et de fonctionnaire ne diffèrent que par le rôle politique impliqué par le premier, et absent du second. Par extension, on appelle cadres, dans ce texte comme dans de nombreux textes vietnamiens, à la fois les cadres proprement dits et les dirigeants.

avaient les compétences les plus susceptibles de leur permettre d'améliorer leurs revenus en changeant d'activité. Les femmes ont été particulièrement touchées par cette décision. Dans le même temps, les licenciements se sont accompagnés de recrutements, la main-d'œuvre vieillissante étant remplacée par une main-d'œuvre plus jeune et mieux formée. De nombreux enfants de parents ayant volontairement quitté leur emploi ont ainsi pu être recrutés par les employeurs de ces derniers, préservant ainsi au sein de la famille les avantages liés à l'emploi, comme le logement par exemple.

Les régions sont affectées de manière inégale par ce mouvement. Les régions du Nord perdent le tiers de leurs effectifs, principalement entre 1989 et 1992, et les régions du Sud environ 20 %. Les réductions d'effectifs ont également été beaucoup moins importantes dans le delta du Mékong et dans le Sud-Est que dans les autres provinces. Les données disponibles ne permettent cependant pas de déterminer si cela résulte de meilleurs résultats dans les entreprises publiques du Sud que dans celles du Nord ou d'une résistance plus forte à la pression du gouvernement central.

En 1995, les entreprises publiques représentent 94,7 % des bénéfices réalisés par l'ensemble des entreprises. La restructuration a permis d'améliorer les résultats d'un certain nombre d'entreprises et de stimuler la production, et les effectifs augmentent de nouveau. Mais les entreprises publiques représentent aussi 76 % des pertes enregistrées par l'ensemble des entreprises en 1995, ce qui pèse lourdement sur le budget de l'État.

Dans la perspective du renforcement de l'intégration régionale et mondiale de l'économie vietnamienne, les entreprises publiques des secteurs considérés comme stratégiques par le gouvernement doivent se moderniser pour améliorer leurs performances, tandis que l'État doit se séparer des entreprises des autres secteurs, en particulier lorsqu'elles font des pertes. Le programme actuel de réforme du secteur d'État prévoit donc de restructurer, d'« actionnariser⁶ », de dissoudre, de louer ou de mettre en gérance une partie importante des entreprises d'État. L'une des raisons de la lenteur de la réforme des entreprises publiques est le nombre de licenciements qu'elle doit entraîner. La Commission centrale pour la rénovation de la gestion des entreprises évalue en effet à 430 000 (25 % du total) le nombre d'employés du secteur d'État qui vont devoir trouver un autre emploi au cours des trois prochaines années. Or, les perspectives d'emploi hors du secteur d'État restent limitées. Le secteur individuel et familial, qui a permis de résorber le surplus de main-d'œuvre sur le marché du travail au début des années quatre-vingt-dix, n'offre de réelles possibilités d'emploi qu'à ceux qui disposent d'un minimum de capital à investir, mais l'État ne dispose plus des ressources qui lui permettraient d'offrir à ceux qui perdent leur emploi une compensation financière de même nature que celle qui était proposée à la fin des années quatre-vingt. Enfin, le ralentissement de la croissance lié à la crise financière en Asie n'incite

6 L'« actionnarisation » au Viêt-nam correspond à une privatisation partielle. Dans l'esprit de la réforme, les employés de l'entreprise sont prioritaires pour le rachat à prix réduit de parts de leur entreprise. La possibilité pour des personnes privées physiques ou morales d'accéder également à des parts a été introduite récemment.

pas les entreprises privées vietnamiennes et étrangères à améliorer leur contribution, déjà modeste pendant les années de forte croissance, à la création d'emploi. La possibilité de quitter le secteur d'État, nouvelle à la fin des années quatre-vingt, ne l'est plus dix ans après. Entre-temps, le marché du travail s'est modifié, le chômage a augmenté, la concurrence est sévère, et les espoirs d'amélioration de revenus engendrés par la politique de rénovation laissent place au doute qu'entraîne la prise de conscience de l'incertitude [Henaff, Martin, 1999]. La résistance face au changement en est accrue.

Malgré les réductions d'effectifs, le secteur d'État représente encore plus de la moitié des emplois publics en 1995 (*figure 1*). À l'exception de l'agriculture, dont les effectifs continuent à se réduire, et du commerce, qui stagne, l'embauche reprend dans les différents secteurs à partir de 1995. Dans l'éducation, les départs lors de la crise de la fin des années quatre-vingt sont suffisamment importants pour entraîner une baisse des effectifs de 3 % et un mouvement de déscolarisation [Henaff, Martin, 1999]. La crise est cependant vite surmontée. Les enfants retrouvent le chemin de l'école et l'emploi dans ce secteur dépasse en 1995 son niveau de 1989. Les services publics et l'administration ne sont touchés par les réductions d'effectifs que de manière temporaire, sauf la santé, l'assurance sociale et le sport, qui perdent 7 % de leurs effectifs entre 1989 et 1999. Les problèmes posés par la suppression de la gratuité des services de santé n'ont pas encore pu être résolus, d'autant que la santé est un secteur qui demande des investissements importants et dans lequel l'État a peu à offrir à un personnel dont le passage au statut de profession libérale permet de toucher les usagers les plus aisés du marché, dont le nombre et les exigences en matière de soins sont croissants.

La restructuration du secteur public à la fin des années quatre-vingt a permis de ramener la part des entreprises d'État dans l'emploi public de 66 % à 52 % entre 1989 et 1995, au bénéfice des services publics et de l'administration, en particulier de l'éducation, qui demeure une priorité nationale.

Statuts, formation et revenus

En 1995, la moitié des employés de l'État travaille dans les entreprises publiques, un peu plus du tiers dans les services publics, essentiellement l'éducation et la formation, et un peu plus de 10 % dans l'administration, essentiellement locale (*figure 2*). Les fonctionnaires sont répartis en quatre catégories en fonction de leur niveau de formation. Les catégories A, B, C et D correspondent respectivement aux titulaires d'une maîtrise ou d'un diplôme supérieur, aux formations de type bac + 2, aux formations professionnelles postprimaires et aux formations professionnelles de niveau inférieur au postprimaire. Les diplômés de l'enseignement supérieur sont nombreux dans l'administration centrale et provinciale, les diplômés de l'enseignement secondaire technique dans les districts, et la main-d'œuvre non spécialisée dans les communes. La structure des qualifications dans le secteur public présente de plus un déséquilibre important entre les employés de formation secondaire technique et les techniciens diplômés.

La hiérarchie qui prévaut dans l'administration se retrouve dans une certaine mesure dans les entreprises d'État. C'est dans les services publics que la part des

Figure 2 – Répartition des employés de l'État par secteur d'emploi et par niveau de formation en 1995

Secteur d'emploi	Effectifs		Répartition en fonction de la formation (%)				
	Nombre	%	Diplômés de l'université	Formation secondaire technique	Techniciens diplômés	Autres	Total
<i>Entreprises d'État</i>	1 506 911	52,0	10,2	10,7	26,2	52,8	100,0
Centrales	857 757	56,9	11,7	10,8	33,9	43,6	100,0
Locales	649 154	43,1	8,3	10,6	16,0	65,1	100,0
<i>Services publics</i>	1 030 433	35,6	31,5	40,2	3,1	25,1	100,0
Éducation	717 953	69,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
Santé	190 707	18,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
Autres	121 773	11,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
<i>Administration</i>	359 383	12,4	23,0	25,4	3,1	48,6	100,0
Centre	18 396	5,1	58,8	14,6	8,8	17,8	100,0
Provinces	78 299	21,8	46,1	25,2	6,5	22,2	100,0
Districts	126 706	35,3	24,7	41,2	2,6	31,6	100,0
Communes	135 982	37,8	3,3	12,2	0,8	83,7	100,0
<i>Total – 1995</i>	2 896 727	100,0	19,4	23,0	15,1	42,4	100,0
Total – 1982	3 413 532	-	8,5	13,7	60,9	17,0	100,0

Source: Tổng cục Thống kê [1996 b].

personnels ayant suivi une formation longue est la plus importante. La restructuration du secteur public et les efforts entrepris en matière de formation ont permis d'augmenter de manière significative la part des personnels de formation secondaire et supérieure entre 1982 et 1995. Parallèlement, la part de la main-d'œuvre sans diplômes s'est également accrue fortement.

L'évolution des statuts dans le secteur public

L'explication de cette évolution réside dans la transformation des statuts au sein du secteur public. Les changements économiques entraînent une différenciation croissante entre les employés du secteur d'État et le reste de la main-d'œuvre, entre les différents employés du secteur d'État, et entre actifs et retraités. Le système de planification centralisée était caractérisé par une grande homogénéité du statut des employés du secteur public. Le plein-emploi était la norme. Dans le Nord, les départs avant l'âge de la retraite étaient relativement fréquents jusqu'au début des années quatre-vingt, ce qui s'explique par des conditions de travail difficiles en période de guerre et de rationnement alimentaire, mais aussi par les faibles différences qui existaient entre salariés et retraités dans un système dans lequel l'allocation des biens et services était effectuée sur une base redistributive.

L'introduction du système des forfaits dans l'agriculture à la fin de l'année quatre-vingt permet la disparition des coupons de rationnement en 1985.

L'économie se monétarise progressivement. L'accès aux services publics, en particulier le logement, l'éducation et la santé, devient payant, et le système de subventions est démantelé, même s'il est compensé dans de nombreux cas, par exemple par l'attribution de terrains ou de logements. La faiblesse des pensions de retraite nécessite désormais dans de nombreux cas de prolonger la durée d'activité au-delà de l'âge légal de la retraite (55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes) en dehors du secteur d'État.

Pour les actifs du secteur public, une différenciation croissante apparaît entre les employés du gouvernement et les autres personnels. Le décret d'application du Code du travail n° 198-CP du 31 décembre 1994 précise que les contrats de travail sont obligatoires pour les employés des entreprises d'État, à l'exception des personnels nommés par le gouvernement aux postes de directeur, directeur adjoint et chef comptable, et pour les personnels non titulaires employés par les institutions gouvernementales, les organisations de masse et les autres organisations sociales et politiques [CHXHCNVN, 1996 : 304-305]. En 1999, 7 % des entreprises publiques n'ont que des employés sur contrat à durée déterminée et 18 % n'en ont aucun⁷. Dans les entreprises à capitaux mixtes, les proportions sont inversées. À titre de comparaison, dans le secteur non étatique hors coopératives⁸, 49 % des entreprises n'ont aucun employé sur contrat à durée indéterminée, tandis que 14 % n'en ont aucun sur contrat à durée déterminée. Les contrats à durée déterminée représentent plus de la moitié des effectifs dans 53 % des entreprises d'État, tandis que les contrats à moins d'un an représentent plus de la moitié des effectifs dans 31 % des entreprises qui emploient de la main-d'œuvre sur contrat à durée déterminée. Enfin, le recours au recrutement temporaire est plus fréquent dans les entreprises d'État que dans les autres types d'entreprises. Un peu moins de 16 % des entreprises d'État déclarent avoir recours de manière régulière à une main-d'œuvre temporaire, contre 12,5 % dans le secteur coopératif et seulement 4 % dans le secteur privé. Si le contrat à durée indéterminée reste la règle dans le secteur d'État, le recours à une main-d'œuvre temporaire ou recrutée sur contrats courts apparaît courant. Au sein des entreprises d'État coexistent donc des fonctionnaires, des employés bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée, des employés recrutés pour une durée déterminée et des employés temporaires.

Le mode de recrutement varie en fonction du type de main-d'œuvre recrutée. Alors que le mérite académique est censé s'ajouter au mérite militant et, le cas échéant, le remplacer, la logique familiale et relationnelle tend à s'imposer en matière de recrutement, renvoyant l'image, à ceux qui en sont exclus, d'un corps privilégié et fermé. La préférence pour les personnes connues par l'employeur reste forte. C'est ainsi que même les employés temporaires des entreprises d'État sont, chaque fois que c'est possible, d'anciens employés de ces entreprises, et que les unités de l'administration ont souvent un caractère familial. Il y a des excep-

7 Résultats provenant d'une enquête financée par l'IRD et la Banque mondiale, menée en octobre 1999 par l'IRD et l'IUED sur un échantillon national de 300 entreprises.

8 La main-d'œuvre des coopératives est en principe constituée de membres, mais la loi autorise désormais les coopératives à recruter une main-d'œuvre salariée.

tions à cette règle, mais rares sont les fonctionnaires sans parapluie⁹. L'accès à la fonction publique est soumis à un concours d'entrée, organisé chaque année dans chaque unité administrative (décision, 1998, articles 5.2 et 8). Dans la majorité des cas cependant, ces concours sont en fait des examens d'entrée qui n'ont lieu que plusieurs mois, voire plus d'un an après l'entrée en fonction. Les échecs sont rares. Ce n'est pas la sélection qui résulte de l'examen, mais l'examen qui résulte de la sélection. Ainsi, alors qu'il est en principe nécessaire d'avoir un enregistrement résidentiel permanent (*ho khai*) dans la zone administrative dans laquelle on se présente au recrutement, il arrive fréquemment que le recrutement permette d'obtenir l'enregistrement permanent.

Après le recrutement, on peut suivre la carrière de chaque cadre grâce à son *curriculum vitae* (*Ly lich can bo*). Il s'agit d'un livret vert de vingt-quatre pages dont les deux premières pages sont consacrées aux indications d'origine géographique, d'ethnie et de religion, à la formation suivie, aux activités révolutionnaires, à l'adhésion au parti et au parrain dans le parti. Deux pages sont consacrées au parcours professionnel, trois au milieu familial, une aux relations sociales, deux à l'histoire personnelle, quatre aux activités révolutionnaires et deux aux particularités de l'histoire du fonctionnaire (ces pages devant porter mention des personnes qui peuvent témoigner de la véracité des informations inscrites), une aux sessions de formation pour les cadres, une aux félicitations reçues, une demi-page aux sanctions disciplinaires, une demi-page à la capacité et aux succès, deux pages aux observations du cadre, et deux pages aux observations du chef de service. Ce contenu est révélateur de l'importance que revêtent les différentes caractéristiques et activités du cadre dans sa carrière au sein de la fonction publique.

La formation

La formation des cadres est indissociable de l'histoire du Viêt-nam indépendant. À partir de 1952, des campagnes de formation politique dites *chinh huân*, adaptation vietnamienne du *cheng feng* chinois, sont organisées sous forme de séances comportant deux parties [Boudarel, 1983]. La première est un exposé théorique sur les objectifs de la formation et le niveau de compréhension requis. La seconde est une séance de critique et d'autocritique. Selon les termes de G. Boudarel, « chacun de ces exposés, très dogmatiques, est suivi de discussions qui ne visent pas à susciter la réflexion, mais plutôt à l'abolir comme une malheureuse maladie mentale » [Boudarel, 1983 : 60]. Marquées par des excès similaires à ceux qui sont organisés en Chine, les campagnes de formation perdent dès 1956 leur caractère dogmatique en conservant leurs autres caractéristiques. Les textes vietnamiens font état de trois *chinh huân*: en 1952, pour préparer la collectivisation; en 1959, pour permettre l'assimilation des réformes socialistes de l'agriculture, de l'industrie et du commerce; et, en 1961, pour expliquer les questions fondamentales de la résolution du congrès, en particulier la notion de « maître collectif ».

9 Le « parapluie » est un fonctionnaire plus haut placé sous la protection duquel le fonctionnaire peut s'épanouir. Le parapluie est souvent un parent, parfois éloigné, mais peut être une relation venant du même village ou de la même province, ou un ami...

Si le terme de *chinh huan* n'est plus utilisé ensuite, les campagnes de formation politique se poursuivent sur le même mode d'organisation. L'ordonnance de l'Assemblée nationale sur les cadres et les employés de la fonction publique précise qu'« [ils] sont les serviteurs du peuple, soumis à la surveillance du peuple, ils doivent sans cesse cultiver leur moralité et se former pour améliorer leur niveau et leur capacité de travail pour exécuter correctement les missions qui leur sont confiées par leurs services » [Phap lênh, 1998 : article 2]. Pourtant, la revue de la construction du parti explique dans son numéro de mai 1999 que « les cadres et les membres de notre parti négligent leur formation parce qu'ils sont pris par leurs tâches administratives ou militaires. C'est là un grand défaut. C'est comme si un médecin se contentait de guérir une autre personne en oubliant la gravité de sa propre maladie » [Tâp chi Xây dung Dang, 1999].

Si l'adhésion au parti n'est plus absolument nécessaire pour progresser dans la hiérarchie, la formation reste la principale voie de promotion (décision, 1998, articles 22-27). La formation professionnelle théorique et pratique s'accompagne d'une formation politique et culturelle et dure en général plusieurs mois. La qualité des formations dispensées dépend de la compétence des formateurs, qui se retrouvent devant un public dont le niveau est hétérogène. Un grand nombre de cadres ont été formés au Viêt-nam, d'autres en Union soviétique et dans les autres pays du Comecon (y compris la Mongolie), d'autres encore dans les pays occidentaux ou dans des pays offrant des formations de qualité comme l'Inde. Ces formations sont sanctionnées par des examens. C'est également le cas des formations organisées pour les personnels des entreprises d'État. Les formations pour les techniciens et les ouvriers spécialisés sont généralement organisées par les établissements de formation secondaire et technique où ils ont reçu leur formation initiale, en alternance ou en continu. Le résultat aux examens permet de changer de grade.

En plus des formations permettant la promotion, sont organisées des sessions de formation technique ponctuelles. Les besoins en matière de formation sont en effet très importants. Les méthodes de travail de l'administration vietnamienne ont dû se transformer de manière importante avec le passage à l'économie de marché et la transformation du rôle de l'État, tandis que le développement de l'informatique et l'ouverture sur l'extérieur ont entraîné des besoins nouveaux en matière de qualification.

Le mot d'ordre actuel est l'industrialisation et la modernisation du pays, et la formation des fonctionnaires doit permettre d'atteindre cet objectif. C'est ainsi qu'en 1998-1999, l'ensemble des cadres s'est trouvé dans l'obligation de suivre des cours d'anglais. Si l'effort est louable, ce type d'opérations absorbe un nombre de journées de travail qui peut être conséquent, pour des résultats qui ont, en l'espèce, été peu probants. Il semble par ailleurs que l'obligation de résultat aux examens ait conduit certains à recourir à des pratiques peu compatibles avec la vertu prônée par le parti.

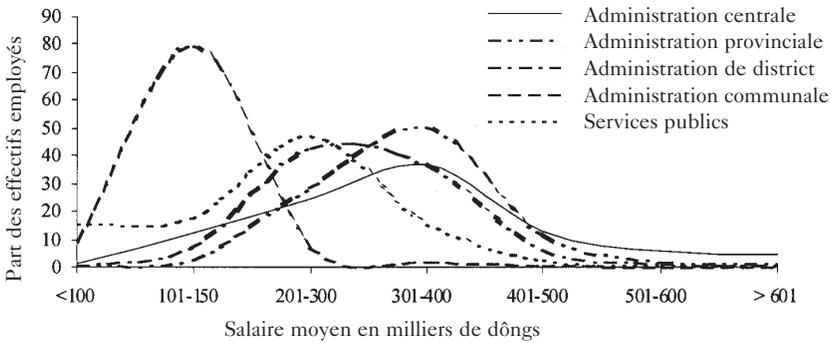
Le manque de vertu dans la fonction publique est régulièrement fustigé par le parti et dans les journaux, et la lutte contre la corruption est une préoccupation constante des autorités vietnamiennes.

Les activités des fonctionnaires et leurs revenus

Les cadres de l'État ne constituent pas un corps homogène. Si le salaire de base reste faible et l'échelle de rémunération resserrée, l'individualisation des comportements des cadres en matière de génération de revenu, qui s'inscrit dans une tendance plus générale touchant l'ensemble de la société, est d'autant plus frappante que le fonctionnement du système continue à freiner l'initiative individuelle dans l'accomplissement des tâches professionnelles. Véritable reflet de l'ensemble de la société, le corps des cadres a ses pauvres et voit les inégalités se creuser en son sein.

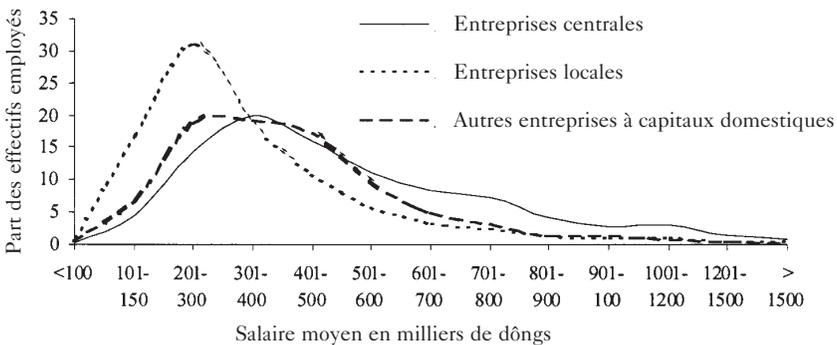
On observe que le salaire moyen s'élève d'un échelon à l'autre de l'administration territoriale. 97 % des fonctionnaires communaux, 80 % des employés du service public et la moitié des fonctionnaires de district ont un salaire

Figure 3 – Les salaires moyens dans la fonction publique en 1994



Source: Tổng cục Thống kê, 1996 b.

Figure 4 – Les salaires moyens dans les entreprises à capitaux domestiques en 1994



Source: Tổng cục Thống kê, 1996 b.

inférieur à 200 000 dōngs par mois en 1994¹⁰ (*figure 3*). L'éventail des rémunérations se resserre également à mesure que l'on descend les échelons. Cette répartition des salaires reflète un système de rémunération qui repose essentiellement sur la formation et l'ancienneté, et la répartition des fonctionnaires en fonction de leur niveau de formation entre les différents échelons de l'administration territoriale. On observe une différence du même ordre entre les entreprises publiques centrales et locales (*figure 4*). Les écarts de salaire sont cependant faibles entre les entreprises centrales et les autres entreprises à capitaux domestiques. Dans les entreprises à capitaux étrangers, le salaire minimum imposé est supérieur à celui qui prévaut pour les autres entreprises. Dans les entreprises locales, 50 % de la main-d'œuvre a un salaire moyen inférieur à 300 000 dōngs, alors que dans les entreprises centrales, la médiane se situe à 500 000 dōngs. Les salaires moyens dans les entreprises du secteur public sont donc supérieurs à ceux de la fonction publique. Ils sont en effet liés en partie aux performances réalisées par les ouvriers.

Face à l'augmentation du coût de la vie au début des années quatre-vingt-dix, les fonctionnaires ont, comme les autres travailleurs, cherché à diversifier leurs sources de revenus en fonction de leur position, de leurs capacités ou de leurs réseaux. Ces stratégies de diversification peuvent prendre trois formes: la recherche de ressources supplémentaires dans le cadre de l'emploi; la recherche de travail hors du service, mais dans le domaine de compétence principal; et la recherche de travail hors du service et dans un domaine de compétences différent. Le Code du travail a en effet légalisé la possibilité pour les fonctionnaires de cumuler les emplois.

Certaines professions sont mieux armées que d'autres pour générer des revenus dans leur domaine de compétence. C'est en particulier le cas des enseignants, des médecins, des chercheurs... Les enseignants et les médecins défrayent cependant régulièrement la chronique parce qu'ils ont tendance à facturer à des usagers auxquels ils ne laissent pas le choix des services en principe gratuits ou fortement subventionnés. Les programmes tronqués pour obliger les élèves à suivre des cours supplémentaires dans l'enseignement et les enveloppes permettant d'accéder aux consultations dans le domaine médical dépassent en effet le cadre de l'exercice d'une activité complémentaire. D'autres ont créé des entreprises privées en se servant des appuis dont ils disposent à travers les réseaux qu'ils entretiennent dans le cadre de leur activité principale. L'ambiguïté ainsi entretenue permet d'accéder à des avantages en principe réservés au secteur public, en matière d'approvisionnement par exemple. Cette pratique est particulièrement répandue au niveau provincial. Certains cadres utilisent également les matières premières, le matériel et le personnel de l'entreprise pour produire des biens qui seront vendus par ces cadres à titre privé. D'autres se transforment en agents immobiliers, en chauffeurs de moto-taxi ou, dans les communes, en porteurs. Les possibilités de générer des revenus de cette manière augmentent en effet avec l'importance de la population urbaine et le niveau de vie de la popula-

10 En 1994, 2000 dōngs sont équivalents à 1 franc français.

tion. Les inégalités se creusent entre les fonctionnaires selon leurs capacités individuelles, et surtout selon le niveau territorial de rattachement de leur service et le niveau de pauvreté de leur localité.

La génération de revenus dans le cadre de l'emploi principal répond à une autre logique, dont l'aspect collectif est marqué. Cette stratégie est un héritage direct de la période des subventions. Il s'agit, pour un service qui a accès à des ressources extérieures, d'augmenter ses revenus de manière à alimenter une caisse noire dont une partie du contenu est répartie entre les membres du service à diverses occasions (comme le nouvel an), l'autre partie permettant de payer des vacances aux membres du service par groupes et à tour de rôle et de faire face aux dépenses engendrées par les décès, mariages, etc. des membres du service. La caisse est tenue par les différents membres du service, à tour de rôle, ce travail étant rémunéré. La distribution s'effectue en fonction de la hiérarchie et de l'ancienneté. La redistribution interne a ceci de positif qu'elle permet d'améliorer l'ordinaire des employés du service qui n'auraient pas autrement accès à ces ressources. C'est le cas par exemple des centres de recherche. La caisse est également alimentée par les contributions, à hauteur de 50 %, des membres du service qui reçoivent des rémunérations de l'extérieur dans le cadre de leur service, lors de missions à l'étranger par exemple.

Ces rémunérations font l'objet d'une coupe systématique lorsque le service est gestionnaire des fonds, et d'une contribution « volontaire » lorsqu'il ne l'est pas. Coupes et contributions sont décidées en fonction du montant alloué, mais peuvent s'avérer dissuasives. Ainsi, en 1996, des enquêteurs se sont mis en grève parce que les coupes réalisées aux niveaux central et provincial leur laissaient une rémunération insuffisante. Chaque niveau d'administration prélève en effet sa dîme sur les fonds qui transitent par lui. D'autres secteurs ont introduit un système de prix différentiels en fonction de la rapidité du service demandée par l'utilisateur. Il faut plusieurs mois pour obtenir une attestation de diplôme, mais une tarification croissante permet de réduire les délais en proportions inverses. Enfin, dans certains secteurs de la fonction publique et dans un certain nombre d'entreprises publiques, les employés sont prêts à payer pour obtenir certains postes. Certains carrefours de Hanoi sont ainsi réputés être particulièrement rémunérateurs pour la police des transports.

Ces pratiques permettent d'expliquer le nombre de motos à 2 000 dollars qui s'alignent avec un ordre parfait dans les cours des organismes publics. Les cadres vietnamiens font preuve d'une imagination sans faille pour générer des revenus, imagination qui ne semble pas particulièrement stimulée par le salaire distribué pour remplir leurs missions de service public. Le temps consacré à ces missions est d'ailleurs restreint.

En dehors de leur activité secondaire et de la formation, ils doivent participer aux réunions de leurs diverses sections. Chaque service a en effet au moins une section du parti, des femmes, des jeunes, des anciens, et une section syndicale. Il reste donc finalement peu de temps pour le reste, c'est-à-dire pour le principal. Tout se passe comme si le salaire, qui ne permet souvent même pas de payer l'essence pour les motos, n'impliquait que la présence sur le lieu de travail. Toute tâche implique rémunération. La participation à des réunions ou des séminaires en

dehors du service donne ainsi lieu à une distribution d'enveloppes dont les contenus peuvent aller de 20 000 à 1 000 000 de dôngs¹¹.

Souvent, la limite entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas est extrêmement ténue. Les campagnes contre la corruption ont peu de chances de porter leurs fruits tant que les rémunérations dans la fonction publique ne permettront pas aux fonctionnaires de se concentrer sur leur travail. L'augmentation progressive des salaires par le biais de relèvements généraux lors des augmentations du salaire minimal est prévue. Mais le budget de l'État est limité. La réduction du temps de travail hebdomadaire de 48 heures à 40 heures en octobre 1999 correspond à un accroissement des salaires, mais n'a pas permis d'améliorer le niveau de vie des fonctionnaires. Le fonctionnement actuel du système impose de s'interroger sur ses coûts réels et sur son efficacité.

*

Le passage à un système de marché s'est accompagné d'un recentrage par l'État de ses activités sur l'administration et les services publics, qui conservent une importance fondamentale dans un État qui continue à se réclamer du socialisme. Mais il a entraîné une réduction significative du nombre d'employés dans le secteur public. Parallèlement est apparue une différenciation croissante entre les cadres et les employés du secteur d'État. L'évolution de l'emploi dans les entreprises d'État reflète la scission, nouvelle pour le Viêt-nam, entre une main-d'œuvre protégée et une main-d'œuvre non protégée. Alors que la transition s'achève sur le marché du travail, pour lequel les problèmes à résoudre sont de plus en plus proches de ceux que connaissent d'autres pays, elle est loin d'être terminée dans la fonction publique. En particulier, le découplage entre les fonctions d'encadrement politique et les missions de service public n'est pas terminé.

Les cadres restent employés à vie mais les avantages dont ils bénéficiaient dans le cadre du système antérieur à la rénovation ont été largement érodés. Les salaires n'ont pas été augmentés en compensation. Cela a entraîné le développement de pratiques dont le manque de transparence tend à entamer la crédibilité de l'État, malgré la publicité accordée aux jugements pour corruption et la condamnation par les plus hautes sphères du parti des pratiques de certaines corporations. Dans un pays à parti unique, les cadres sont supposés jouer un rôle de représentation des intérêts de la population, de transmission de ses attentes, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Représentants de l'État, ils sont d'autant plus en prise avec les réalités concrètes qu'ils sont confrontés avec le public. Héritage d'un socialisme populaire dont la culture s'est élaborée dans la clandestinité et renforcée dans l'idéologie de l'égalitarisme, la règle de proximité reste fondamentale pour l'ensemble de la hiérarchie de l'État. L'attitude des cadres locaux a d'ailleurs été déterminante dans le passage à l'économie de marché, et dans les succès économiques qu'ont pu remporter certains villages [Abrami, Henaff, 2001]. Mais,

11 Le revenu minimal dans le secteur d'État a été relevé à 180 000 dôngs en 2000.

lorsque les dérives individuelles éloignent trop les cadres de leur rôle, la situation sociale peut devenir instable, comme à Thai Binh en 1997¹².

Les fonctionnaires vietnamiens sont donc pris dans un faisceau d'intérêts contradictoires. Leurs intérêts, en tant qu'individus, membres d'un corps constitué, et représentants de l'État ne sont pas dénués d'ambiguïté, d'autant que l'État semble éprouver des difficultés croissantes à refléter les aspirations d'une population dont le *doi moi* a permis de libérer les diverses expressions.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRAMI R., HENAFF N. [2001, à paraître], « The City and the Countryside: Economy, State and Socialist Legacies in the Vietnamese Labor Market », in M. Beresford, Angie Ngoc Trân (eds), *Reaching for the Dream: Challenges of Sustainability in Vietnamese Economic Development*.
- ANDREFF W. [1993], *La Crise des économies socialistes, la rupture d'un système*, Presses universitaires de Grenoble, 445 p.
- BERESFORD M. [1988], *Vietnam, Politics, Economics and Society*, London and New York, Pinter Publishers, 242 p.
- BOUDAREL G. [1983], « L'idéocratie importée au Viêt-nam avec le maoïsme », in G. Boudarel, Bui Xuân Quang, père Chân Tin, D. Hémerly, Lê Duc Tho, M. Myers, Nam Cao, Nguyễn Duc Nhuận, Nguyễn Khắc Viên, général Trân Văn Tra, *La Bureaucratie au Viêt-nam*, Paris, L'Harmattan, 261 p.: 31-106.
- CHXHCVN [1996], *Bộ luật Lao động của Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam và các Văn bản Hướng dẫn Thi hành, Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia, 2-1996*, The Socialist Republic of Vietnam, Labour Code of the Socialist Republic of Vietnam and Implementation Documents, National Political Publishing House, 732 p.
- FORDE A., DE VYLDER S. [1996], *From Plan to Market, the Economic Transition in Vietnam*, Westview Press, 358 p.
- HENAFF N. [1999], « Di biến động lao động », in BLD-TB và XH/IRD, *Hệ thống quan sát lao động, việc làm và nguồn nhân lực, báo cáo điều tra hộ gia đình vòng 1, tháng 11-12/1996*, Nhà Xuất bản Lao động-Xã hội, Việt-nam, ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales/IRD, Observatoire de l'emploi et des ressources humaines, rapport du premier passage de l'enquête auprès des ménages de novembre-décembre 1996, Hanoi, Éditions du Travail et des Affaires sociales: 92-138.
- HENAFF N., MARTIN J.-Y. [1999], Việt-nam, ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales/IRD, Observatoire de l'Emploi et des Ressources humaines, rapport du second passage de l'enquête auprès des ménages de novembre-décembre 1997, Hanoi, Éditions du Travail et des Affaires sociales.
- HENAFF N., MARTIN J.-Y. (éd.) [2001, à paraître], *Travail, Emploi et Ressources humaines au Viêt-nam: 15 ans de rénovation*.
- LÊ DUC THO [1982], « Un appareil encombrant, lourd et peu performant », extraits du rapport sur l'édification du parti, *Tập Chí Công san* (revue communiste), 5 : 10-62, traduits par G. Boudarel, in G. Boudarel, Bui Xuân Quang, père Chân Tin, D. Hémerly, Lê Duc Tho, M. Myers, Nam Cao, Nguyễn Duc Nhuận, Nguyễn Khắc Viên, général Trân Văn Tra, *La Bureaucratie au Viêt-nam*, Paris, L'Harmattan, 1983, 261 p.

12 Il s'agit d'un soulèvement pacifique de paysans réclamant, au nom du marxisme, la fin des abus en matière de prélèvements fiscaux et la fin du détournement de certaines prestations (comme les versements liés aux conséquences de l'utilisation de l'agent orange par les Américains pendant la guerre) par les autorités de la province et de certains districts. À cette occasion, certains responsables locaux ont été assignés à résidence par les manifestants. À la suite de cet événement, certains responsables ont été démis de leurs fonctions et les meneurs du soulèvement ont été condamnés à des peines de prison.

- LÊ BA THAO [1996], *L'Organisation territoriale du Viêt-nam, Hanoi*.
- NGHI ĐỊNH [1998], *cua Chính Phủ số 95/1998-ND-CP ngày 17 tháng 11 năm 1998 Về tuyên dung, su dung va quan ly công chuc*, décret du gouvernement, n° 95/1998-ND-CP, 17 novembre 1998, sur le recrutement, l'utilisation et la gestion des fonctionnaires.
- PHÁP LÊN H [1998], *cua Ủy Ban Thường vụ Quốc hội số 01/1998-PL-UBTVQH10 ngày 26 tháng 02 năm 1998 can bô, công chuc*, ordonnance du comité permanent de l'Assemblée nationale, n° 01/1998-PL-UBTVQH10, 26 février 1998, sur les cadres et les employés de la fonction publique.
- TẬP CHI XÂY DỰNG ĐẢNG [1999], *Sua đôi lối làm việc*, Số 02 5-1999 (revue de l'édification du parti, *Corriger la manière de travailler*, 2).
- THAYER C. [1991], « Renovation and Vietnamese Society: the Changing Role of Government and Administration », in D.K. Forbes, T.H. Hull, D.G. Marr, B. Brogan (eds), *Đôi Moi, Vietnam's Renovation Policy and Performance*, Political and Social Change Monograph 14, Department of Political and Social Change, Canberra, Australian National University.
- TỔNG CỤC THỐNG KÊ [1981-2000], *Niên giám thông kê 1980-1999, Hà Nội*, General Statistical Office, annuaires statistiques de 1980 à 1999, bilingues vietnamien-anglais à partir de 1993.
- TỔNG CỤC THỐNG KÊ [1996 a], *Đông thái và thực trạng kinh tế-xã hội Việt nam, 10 năm đôi moi (1986-1995), Nha Xuất bản Thông kê, Hà Nội 1996*, General Statistical Office, Impetus and Present Situation of Vietnam Society and Economy after Ten Years of Doi Moi, Hanoi, Statistical Publishing House, 477 p.
- TỔNG CỤC THỐNG KÊ [1996 b], *Kết quả tổng điều tra các cơ sở kinh tế hành chính su nghiệp năm 1995, Tập 1, Nha Xuất bản Thông kê*, General Statistical Office, résultats de l'enquête de 1995 sur les unités économiques, administratives et de service public, 1, Maison d'édition des statistiques.
- TỔNG CỤC THỐNG KÊ [1996 c], *Niên giám thông kê 1995, Nha Xuất bản Thông kê, Hà Nội*, General Statistical Office, Statistical Yearbook 1995, Hanoi, Statistical Publishing House.

Du cadre d'acier au cadre de bambou : grandeur et décadence de la bureaucratie indienne

Anne Vaugier-Chattejee *

Cadre d'acier ou cadre de bambou ? Face aux profonds bouleversements générés par l'extrême volatilité politique et les changements d'orientation économique du début des années quatre-vingt-dix, la bureaucratie indienne, survivance d'un ordre suranné, connaît aujourd'hui une crise existentielle. Elle a pourtant surmonté bien des épreuves. Ainsi, contrairement à ce qui se produisit dans d'autres pays en voie de développement, ce legs par excellence de l'époque coloniale sortit indemne de la décolonisation. En 1947, à l'indépendance, les nationalistes indiens, jugeant son association trop marquée avec la puissance coloniale, s'étaient battus pour sa suppression. L'un des partisans de son maintien, Sardar Vallabhai Patel, vantant les mérites d'une structure qu'il qualifia de « cadre d'acier » du système institutionnel, assura la préservation d'un appareil qui avait prouvé son efficacité pendant près d'un siècle¹. Le « cadre d'acier » se montra à la hauteur de ses espérances bien que deux grandes phases se distinguent nettement dans les premières décennies de l'Inde indépendante. De 1950 au milieu des années soixante, sous le régime de Jawaharlal Nehru, la tradition coloniale britannique du Civil Service fut largement préservée, ce que Nehru reconnaissait lui-même au début des années soixante comme l'un de ses principaux échecs². Mais ce qui pouvait être perçu comme une faiblesse fut sans doute aussi sa force : l'administration indienne s'érigea dans les années cinquante en pilier de l'État providence et du socialisme nehruvien. Dans un système d'économie mixte avec un puissant contrôle de l'État, la bureaucratie se révéla un agent central du développement économique. Son rôle tant dans la formulation des politiques que dans leur mise en œuvre lui assura une réelle légitimité des années cinquante jusqu'au milieu des années quatre-vingt.

Mais aujourd'hui, les règles du jeu politique et économique sont profondément bouleversées. L'Inde rompant avec un système autarcique de près de quatre

* Politologue, chercheur au Centre de sciences humaines de New Delhi (Inde).

1 À l'époque de la Compagnie des Indes orientales, seuls les Britanniques étaient investis des fonctions administratives. En 1854, était créé l'Indian Civil Service, fidèle reproduction de son modèle britannique. Face à l'expansion de leur empire, les Anglais choisirent de constituer une classe d'intermédiaires, « Indiens de sang, mais Anglais dans leurs goûts, leur opinion, leur morale, leur intellect ». Ainsi, une nouvelle classe, celle des « babus », vit le jour.

2 Nehru déclarait en 1961, « *I could not change the administration, it is still a colonial administration* », un regret réitéré par sa fille, Indira Gandhi, en 1981.

décennies entre dans le système-monde. Suite à la crise des paiements extérieurs, en 1991, l'Inde a engagé un vaste programme de réformes économiques sous l'impulsion du gouvernement Rao (1991-1996). Ce programme d'ajustement structurel est basé sur l'ouverture extérieure, la déréglementation et la libéralisation de l'économie. Par ailleurs, la recomposition du paysage politique est tout aussi radicale, avec la fin d'un monopartisme de fait en raison du déclin du Parti du congrès et de l'avènement de gouvernements de coalition au Centre. Dans cette tourmente, seul bastion encore épargné, la haute bureaucratie se voit soudain remise en question. Au vu de leurs performances, les fonctionnaires méritent-ils encore d'être considérés comme un corps d'élite ?

Longtemps la puissance de l'État dans l'Inde contemporaine s'est mesurée à l'emprise des bureaucrates – les « babus » – sur la société et leur rôle dans l'évolution économique et politique du pays. La création de l'institution successeur de l'Indian Civil Service, l'Indian Administrative Service (IAS), avait requis une certaine dose de soutien politique pour surmonter les mouvements initiaux d'opposition à son encontre mais dans un cadre politique modifié, la haute fonction publique a rapidement repris ses droits. Au lendemain de l'indépendance, le service public traditionnel opérait dans le cadre d'une démocratie parlementaire, soit en pratique une diffusion du pouvoir exécutif à travers les élus du Centre aux États fédérés jusque dans les districts³. En outre, l'application des principes directeurs du développement économique exigeait l'étroite collaboration des décideurs politiques et des administrateurs. Les membres de l'administration étaient donc amenés à jouer un rôle d'intermédiaires entre gouvernants et gouvernés aux trois échelons du système fédéral. Pourtant, un reproche fréquemment adressé aux membres de l'IAS était de n'être « ni indien, ni civil, ni au service de la population », donc d'être un obstacle plus qu'un moteur du développement. Les bureaucrates forment-ils réellement une catégorie dirigeante en marge de la société ? Quelle place occupe actuellement dans la société indienne la haute bureaucratie comparable par son aura à l'énarchie française ? Est-elle aujourd'hui détentrice du pouvoir, y est-elle associée ou au contraire est-elle progressivement écartée des sphères d'influence, bouc émissaire de l'échec des politiques d'ajustement ? De nombreux facteurs d'ordre sociologique, économique et politique permettent ici de mettre en évidence les causes et les moyens de la résistance au changement des bureaucrates indiens mais aussi de déceler les signes de mutation des anciens équilibres et d'une remise en question irréversible du rôle et de la place des agents de l'État providence dans l'Inde d'aujourd'hui.

Un corps d'élite, legs de l'époque coloniale

L'origine sociale des bureaucrates explique pour beaucoup leur relation à leur environnement social et politique. Sociologiquement, la bureaucratie indienne se présente bien comme le creuset d'une classe moyenne indienne, née à

3 L'Inde est une fédération aujourd'hui composée de 28 États et de 7 territoires de l'Union découpés en 593 districts. Ayant fonctionné sur un mode unitaire pendant près de quatre décennies, l'Inde évolue progressivement vers un système politique et administratif plus décentralisé, plus conforme aux exigences du fédéralisme.

l'époque coloniale et qui n'a cessé de se reproduire depuis. Cette dernière a constitué le principal vivier de recrutement de la fonction publique pendant près de quarante ans [Subramaniam, 1971]. En outre, l'administration indienne a, comme son modèle colonial, longtemps constitué un corps fortement autonome, protégé par un droit administratif rigoureux. Elle recrute ses membres sur concours selon une procédure méritocratique dont les termes sont définis dans le cadre du titre IV de la constitution de 1950⁴. En dépit de ce recrutement ouvert à tous, le monopole des postes de responsabilité demeure de facto réservé à l'élite, aux échelles centrales, régionales et du district. La commission chargée du recrutement, l'Union Public Service Commission (UPSC), est composée de membres influents très proches du parti dominant. En Inde, l'IAS conserve son image de noblesse d'État, symbole d'inégalité représenté par l'image caricaturale du sahib brun, « *brown sahib* », se rapportant aux administrateurs modelant leur rôle et leurs attitudes dans un pays indépendant sur celui des anciens colonisateurs [Vittachi, 1962].

Cet immobilisme social était encore conforté par certaines données structurelles. Vérifiant la thèse de la reproduction des élites, une forme de clivage de caste se perpétue aussi dans les différentes catégories de la fonction publique divisées en quatre classes, I, II, III et IV⁵. La classe I, la plus noble, rassemble par ordre de prestige les trois grands corps de l'Indian Administrative Service (IAS), l'Indian Foreign Service (IFS) et l'Indian Police Service (IPS). Il est vrai qu'au sommet de cette hiérarchie, un esprit de corps soude entre eux les représentants d'une culture politique élitiste qui regroupe majoritairement les représentants des hautes castes. Mais tout autant que par sa naissance, l'Indien de la haute fonction publique moderne apparaît comme le représentant d'une classe à part, le produit d'une éducation victorienne doté d'une perspective occidentalisée sur les problèmes de développement de la jeune démocratie [Potter, 1996].

Ce n'est là cependant que la partie visible de l'iceberg. La fonction publique dépasse l'orbite de ce corps d'élite. Les services panindiens (All India Services) sont une organisation nationale aux ramifications multiples. Certains départements comme les impôts et les douanes relèvent exclusivement de l'administration centrale. Au bas de l'échelle, se trouvent des services similaires aux services panindiens dont le recrutement s'opère dans les États fédérés et dont le prestige est moindre. Des passerelles existent cependant, permettant occasionnellement la promotion de membres de l'administration régionale vers l'administration centrale.

4 En fonction de leur classement, les reçus choisissent un État qu'on appelle le « cadre » auxquels ils resteront attachés durant leur carrière parmi les 28 États fédérés ou les territoires de l'Union. Les États les moins recherchés sont aujourd'hui les États du nord-est, le Bihar ou l'Orissa.

5 Gardons-nous de souscrire à la thèse de ceux qui avancent que ce clivage recouvre celui des quatre catégories de la hiérarchie sociale hindoue, les Brahmanes (prêtres), les Kshatriyas (guerriers), les Vaishyas (commerçants) et les Shudras (castes de service). Certains avancent que les Kshatriyas traditionnellement guerriers sont nombreux dans les services de police, les castes commerçantes privilégiant les services des impôts et les Shudras restant reléguées à des tâches d'exécutants.

Les efforts de démocratisation de la fonction publique

La persistance d'une structure inégalitaire en dépit d'un dispositif théoriquement égalitaire de recrutement explique les critiques qu'elle a suscitées. Le débat pour l'augmentation des quotas réservés aux membres de basses castes dans l'administration, ouvert dès l'indépendance, a repris avec vigueur à la fin des années quatre-vingt. À cet égard, la formation politique progressiste du Janata Dal a introduit une rupture conséquente en 1990 en exhumant le rapport de la deuxième commission panindienne sur les classes arriérées (ou *backward classes*) resté en souffrance depuis le précédent gouvernement Janata de 1980. Ce rapport, connu sous le nom de rapport Mandal, est resté dans les annales autant pour le débat qu'il a suscité autour du thème de l'égalitarisme que pour son contenu. D'inspiration populiste, il participait d'une volonté de rendre compte de la situation des couches défavorisées de la société et d'un désir de démocratiser la fonction publique. En effet, la commission Mandal avait proposé l'instauration de quotas pour la catégorie des Other Backward Classes (OBC) en proportion de leur estimation dans l'échantillon de population considérée, en l'occurrence dans l'État du Bihar⁶. Prenant en compte le seuil maximal de 50 % déjà inscrit dans la constitution et les quotas de 22,5 % existant pour les castes et les tribus défavorisées (les Scheduled Castes et Scheduled Tribes recensées comme les plus défavorisées), la commission recommandait 27 % pour la catégorie des OBC. Cette volonté de réforme ne se limitait pas à la haute administration. Par delà les secrétariats centraux et les structures administratives des États fédérés, l'administration se compose d'un vaste ensemble d'établissements scientifiques et techniques, de banques, de corporations d'affaires ainsi que l'administration municipale qui constitue depuis les années soixante un laboratoire expérimental de l'administration locale. La controverse sur la politique des quotas réservés pour les basses castes et les couches économiques les plus défavorisées de la société dans l'administration acquiert toute sa pertinence dans ce contexte. L'exploitation politique de ce rapport déclencha une révolte estudiantine d'une telle ampleur, à l'automne 1990, qu'elle provoqua la chute du gouvernement de Viswanath Pratap Singh.

Néanmoins, les retombées de ce mouvement ont été rapides. De fait, des changements importants s'opèrent depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Le premier tient au recrutement de plus en plus important des représentants des couches défavorisées de la société, les Scheduled Castes (SC) et les Scheduled Tribes (ST), et autres castes défavorisées (par exemple, en 1997, sur 737 reçus, 409 appartenaient à ces catégories). Ainsi, un pourcentage croissant de fonctionnaires est désormais issu de la petite classe moyenne. En outre, la répartition rural-urbain qui penchait traditionnellement en faveur des recrues des villes a changé radicalement avec un nombre de plus en plus important de recrues venant des zones rurales ou semi-urbaines, plus à même de faire face aux réalités d'une Inde qui reste à 70 % rurale. Un autre changement tient enfin à l'origine géographique des

6 Notons ici que le Bihar, État densément peuplé de la ceinture hindiphone (82878 millions, 880 habitants au kilomètre carré selon le dernier recensement de 2001), particulièrement arriéré d'un point de vue économique et social, n'est pas représentatif de l'ensemble de l'Union.

fonctionnaires. Alors qu'auparavant, les États du sud constituaient le principal vivier de la fonction publique, récemment le recrutement le plus important s'opère dans les États du nord du pays, comme l'Uttar Pradesh et le Bihar. Cela peut s'expliquer par la politique des quotas mais aussi par une fuite des cerveaux vers les emplois plus rémunérateurs d'un secteur privé en développement (notamment dans le domaine des nouvelles technologies). Cette « désertion » n'est pas compensée par une autre évolution marginale plus positive, à savoir l'afflux de spécialistes, en particulier de médecins et d'ingénieurs de grandes écoles comme les Indian Institutes of Technology (IIT) qui, paradoxalement, préfèrent opter pour une carrière dans le cadre général plutôt que dans leur domaine de spécialité [Godbole, 1997].

Les « babus », agents ou obstacle du développement ?

À ces changements de composition s'ajoute une transformation progressive du rôle et de l'image des fonctionnaires en Inde. De fer de lance du développement, ils sont paradoxalement devenus le symbole de l'obstruction au progrès. Un tournant décisif fut pris sous le régime d'Indira Gandhi (1966-1977 ; 1980-1984), phase durant laquelle la bureaucratie gagne en puissance et en indépendance. Dans cette phase de dirigisme économique, elle fut le véritable pivot de la gestion et de la réalisation des plans quinquennaux. Principal artisan de la politique de contrôle de l'activité économique, qu'il s'agisse des investissements, de la nationalisation des banques dans les secteurs financiers et bancaires dans les années soixante et soixante-dix ou de la conduite des réformes agraires, elle s'érigea en pilier de l'État providence. Cependant, progressivement, l'administration indienne bascula dans un ordre procédurier, proche du modèle soviétique qui desservit son image. Toute entreprise était confrontée au quotidien à une course d'obstacles administratifs. Cette lenteur d'exécution entrava bien des projets de développement et accrut de façon démesurée l'emprise des bureaucrates sur la vie politique et économique du pays. Les grands patrons de l'industrie indienne s'insurgeaient périodiquement contre cette situation dénonçant le processus graduel et continu d'érosion de la liberté et de la sphère d'action du secteur privé qui a permis au gouvernement de contrôler l'ensemble du système de production et de distribution [Vaugier-Chatterjee, 2000 : 49].

Dans le contexte de la politique de planification du développement, le rôle du service public fit l'objet de réorganisations complexes. De nouveaux ministères et départements furent créés, chacun avec sa hiérarchie et un mode de fonctionnement propre afin de mettre en œuvre des programmes spécifiques nécessitant des compétences techniques. Chaque projet devait être soumis à l'approbation des bureaucrates avant d'obtenir celle de l'administration ministérielle définitive. Ainsi, les spécialistes introduits pour promouvoir la mise en œuvre des plans se trouvaient confrontés au barrage de l'ordre conservateur incarné par les bureaucrates. De façon générale, au début des années quatre-vingt, cette structure administrative apparaissait comme le symbole de l'inégalité et du castéisme, un vestige de l'époque coloniale, inadapté à la complexité et à la technicité croissante des tâches.

Les tentatives de réforme

En réponse à ces critiques, plusieurs types de réformes furent proposés bien avant la phase de libéralisation. Dès le milieu des années soixante, le développement du pays caractérisé par son orientation industrielle selon un type d'économie mixte faisait la part belle aux entreprises publiques dont beaucoup n'étaient pas rentables en dépit des fonds qui leur étaient réservés. Dans le contexte d'une économie mixte régulée par des permis et des licences, les liens entre hommes d'affaires, hommes politiques et administrateurs nourrissaient les réseaux de corruption. Aussi durant cette période, à plusieurs commissions d'enquête succéda une commission de haut vol, l'Administrative Reforms Commission (ARC), placée sous la présidence de Morarji Desai. Cette commission avait pour objet d'examiner le fonctionnement des relations Centre-État aux divers échelons du système fédéral. Elle recommanda la constitution d'un Lok Pal, ombudsman indien. L'ARC tenta d'organiser le système administratif en vue de faciliter le fonctionnement de ses services. Ainsi, elle a classé tous les postes de milieu de carrière en huit catégories de spécialisation (administration économique, administration industrielle, administration de l'agriculture et du développement rural, l'éducation et questions sociales, administration du personnel, administration financière, défense, sécurité et planification économique). L'accès à ces fonctions devait se faire par concours ouvert à tous les fonctionnaires de première classe. La hiérarchie serait ainsi redéfinie en fonction des compétences des candidats. Ce projet de réforme achoppa en raison de blocages politiques.

Un nouvel effort fut fait dans les années soixante-dix pour encourager la formation continue des fonctionnaires, améliorer leurs performances administratives et leur capacité d'écoute. La formation continue est devenue obligatoire sous le Premier ministre Rajiv Gandhi (1984-1989), mais aucune forme d'évaluation de ces formations n'a été mise en place. La corruption politico-administrative ne connaissait plus de limites. Les années quatre-vingt virent naître l'idée d'une résurgence des institutions décentralisées du Panchayati Raj (Panchayati Raj Institutions) sous la présidence d'Asoka Mehta. L'idée centrale de ce comité, à savoir déléguer au district la responsabilité de la planification des politiques et des programmes, se heurtant à l'hostilité des bureaucrates, n'allait être réellement mise en œuvre qu'au début des années quatre-vingt-dix.

Modernisation et transparence

Dans l'intervalle, d'autres mesures furent prises pour une meilleure adaptation des fonctionnaires à leur environnement. La commission de recrutement révisa notamment les termes du concours en autorisant les candidats à concourir en langue vernaculaire et dans des disciplines optionnelles mieux adaptées aux pré-occupations de l'Inde rurale. Ce souci de modernisation de la fonction publique domina le milieu des années quatre-vingt. Rajiv Gandhi, qui succéda à sa mère Indira Gandhi (après son assassinat en 1984), mit l'accent sur la dépolitisation et la transparence au sein de l'administration. Il lança dans cet esprit une série de programmes sponsorisés par des chaînes privées dénonçant les problèmes d'ordre structurel de l'administration. Tous s'en prenaient aux délais, au pointillisme de

procédures fastidieuses d'une administration tatillonne et à la relation tyrannique entre bureaucrates et administrés.

Malgré ces efforts, dix ans après ces premières tentatives, les questions de transparence restent une source de préoccupation pour les gouvernants. En novembre 1996, le Premier ministre du gouvernement de coalition dirigé par un représentant du Janata Dal, Deve Gowda, organisa une réunion rassemblant l'ensemble des secrétaires d'État de l'Union indienne. L'objet de cette rencontre portait sur trois questions imbriquées de la responsabilité, de la transparence et de l'épuration du service public. Les participants revendiquèrent une responsabilité exclusive devant les administrés, et non devant un exécutif politique dont le rôle se cantonnerait à la formulation des politiques. Certains fonctionnaires sont allés jusqu'à demander l'introduction d'une charte des droits du citoyen et du droit à l'information sur le modèle britannique [Singh, 1999]. Ils évoquèrent la possibilité de lever la clause de confidentialité des dossiers – principale arme de la bureaucratie – désormais réservée aux seuls domaines où celle-ci s'impose comme la sécurité nationale. Ce forum fut l'occasion de nouvelles revendications comme celle de la condamnation d'administrateurs corrompus et protégés par l'opacité du système. On y appela à la rédaction d'un nouveau code d'éthique pour remplacer les règlements désuets de l'époque britannique [Frontline, 1997 : 110]. Il avait été proposé que chaque département des différents ministères fasse l'objet d'audits de fonctionnement et d'évaluation des performances, réalisés par des organisations non gouvernementales, des associations de consommateurs ou d'autres représentants de la société civile.

Bien que la mobilisation soit réelle sur ces questions, rien n'a encore véritablement été fait pour simplifier les procédures, faciliter l'accès à l'information pour le public ni pour impliquer la participation de groupes indépendants pour évaluer les performances des secteurs bancaires, des assurances, des impôts, des droits de douane [Singh, 1999].

Dans le même esprit, l'utilisation des technologies de l'information dans la fonction publique en vue d'une meilleure transparence est une donnée plus récente observable dans quelques États de la fédération. Le chef du gouvernement d'Andhra Pradesh, Chandra Babu Naidu, reste un pionnier en la matière. Au sein de son administration, de nombreux départements ont aujourd'hui des sites aisément accessibles au public suivant le concept de « bonne gouvernance » [Sudan, 2000]. Par ailleurs, un nouveau site a été créé en avril 2001 identifiant les fonctionnaires à la réputation entachée par des actes de corruption. Ces expériences, premières du genre, sont un exemple que d'autres États s'approprient à suivre.

Exposée à la critique du public, c'est surtout à de rapides changements d'orientation politique et économique que la bureaucratie doit aujourd'hui s'adapter. La politique économique change radicalement de cap sous le régime de Rajiv Gandhi (1984-1989). Incarnant une nouvelle génération, il rompt avec les grands principes de la politique nehruvienne. Son expérience à l'étranger le pousse à ouvrir le pays sur l'extérieur, il parvient à obtenir des prêts internationaux du FMI pour redresser l'économie. Il engage la dérégulation et lance le processus de libéralisation des

importations. Bien que conscient des faiblesses du secteur public, il n'ose cependant pas, pour des raisons politiques, s'engager dans un assainissement radical par des privatisations massives. L'énorme appareil de contrôle du secteur privé se relâche, en particulier le Monopolies and Restrictive Trade Practices Act (MRTP) qui représente un important frein au développement des grands groupes privés est révisé. Ces mesures sont doublées d'une réforme du système fiscal, incitations aux entreprises à investir et à produire plus à travers des réductions d'impôt et des baisses de droits d'importation. La grande originalité du VII^e plan (1985-1990) est de reconnaître pour la première fois un rôle important au secteur privé. Ce dernier doit financer plus de 50 % des investissements sur cinq ans. Malgré toutes ces réformes, les bureaucrates conservaient la haute main sur les affaires. En effet, dans le cadre des réformes économiques, leur travail de rédaction en fit les principaux artisans du démantèlement du système d'économie dirigée qui prévalait jusque-là.

Un véritable tournant fut pris avec l'arrivée au pouvoir de Narasimha Rao, vétéran du Parti du congrès qui, avec son ministre des Finances, Manmohan Singh, engagea, en 1991, l'économie du pays sur la voie de la libéralisation dont les gouvernements qui se sont succédé depuis ne se sont jamais écartés. Cette réforme mit définitivement un terme au *license Raj* – l'« empire des permis de cinq décennies ». Les bureaucrates perdaient-ils leur raison d'être? Dans le cadre des réformes envisagées, il fut aussi question de réduire les effectifs pléthoriques des bureaucrates. En 1993, Rao proposa la séduisante formule du « *golden handshake* », poignée de main en or, au titre de laquelle les bureaucrates pouvaient prendre une retraite anticipée au terme de quinze ans de service et bénéficier d'une recette proportionnelle. Attrayante, mais peu réaliste en raison des débours qu'elle aurait impliqués dans l'éventualité d'une adhésion massive des fonctionnaires, cette option n'a pas été très bien accueillie. Hormis quelques exemples de reconversion réussie dans le secteur privé, en particulier d'économistes et d'experts financiers des services de l'Indian Economic Services, le statu quo s'est maintenu de même que la pratique, pourtant vouée à être supprimée, de prorogation des postes au-delà de l'âge officiel de la retraite (soit 60 ans).

Au terme de plusieurs années de latence, le budget 1999-2000 mentionne la réduction des effectifs de la bureaucratie. Ces derniers qui avaient décliné au milieu des années quatre-vingt-dix remontent. Ainsi, au sein de l'administration centrale, les effectifs de 4 millions en 1990 avaient chuté à 3,7 millions en 1996

Le poids du nombre

	1981	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Administration centrale	3,19	3,41	3,42	3,38	3,39	3,39	3,36	3,29	3,25
Administration des États	5,67	7,21	7,19	7,29	7,33	7,33	7,41	7,48	7,45
Organismes semi-publics	4,57	6,22	6,39	6,49	6,51	6,51	6,45	6,53	6,46
Organismes locaux	2,03	2,31	2,16	2,16	2,20	2,20	2,19	2,24	2,24
Total	15,48	19,05	19,21	19,32	19,44	19,46	19,42	19,55	19,41

Source : *Economic Survey of India*, 1999 (chiffres en millions).

puis remonté à 3,8 millions en 1997 et enfin atteignaient à nouveau les 3,9 millions en 1999. Deux écoles de pensée s'opposent sur la question du « dégraissage du mammoth ». Les avocats de la théorie selon laquelle il n'y aurait pas de « mauvaise graisse » avancent l'argument classique d'un accès élargi aux services de l'État providence. Par ailleurs, dans la mesure où le secteur privé s'est développé assez lentement, le gouvernement a été l'une des rares zones à fournir de l'emploi à une population croissante. Ils soulignent que la part du secteur privé en Inde est passée de 41,7 % à 29,3 % entre 1961 et 1991. En d'autres termes, la fonction publique a été pourvoyeuse d'emplois. La part de l'emploi public, qui s'élève à 4,7 % dans le reste du monde, représente 1 à 1,5 % de la population active en Inde⁷.

Pourtant, en Inde, les statistiques démentent la logique de la loi de Wagner selon laquelle le service public a tendance à se développer en proportion de la croissance de l'économie à la fois en raison d'un consensus pour l'élargissement de l'accès aux services sociaux et de la propension naturelle des grandes organisations à s'étendre. La « mauvaise graisse » de la bureaucratie s'est en fait constituée quand le rythme de croissance était particulièrement lent – le taux de croissance était de 3,5 % (on parle de taux de croissance hindou), et cette tendance a diminué lorsque ce même taux a atteint les 5 % dans les années quatre-vingt-dix.

Les projets de réforme se succèdent. Les plus importants changements en date émanent de la Fifth Central Pay Commission (FCPC) dont les propositions, en 1997, ont marqué un tournant historique. S'inspirant de l'exemple de pays européens et s'appuyant sur l'avis de cabinets de consultants privés et des groupes de pression, la FCPC a dressé un rapport en deux parties, portant, pour la première, sur la révision de l'échelle des salaires des fonctionnaires, l'autre traitant plus généralement des réformes envisageables de la fonction publique. Si le premier aspect n'a pas soulevé de problèmes dans sa mise en œuvre, l'ensemble des salaires ayant été révisés à la hausse en 1998, le second reste en friche en raison de la résistance des bureaucrates. Bien des projets de réforme sont restés lettre morte. Ainsi, la FCPC avait recommandé que la hiérarchie de sept échelons du gouvernement soit réduite à trois, permettant d'alléger la pesanteur bureaucratique. Cette suggestion n'a pas été retenue. Aujourd'hui encore, alors que la santé relève de la compétence des États et qu'un seul secrétaire pourrait administrer les questions de santé, de la famille et des médecines traditionnelles, trois départements séparés, chacun doté d'un secrétaire d'État, subsistent. Le département des télécommunications Sanchar Bhavan conserve, malgré la corporatisation de ses responsabilités, quatre secrétaires. On trouve encore des départements séparés avec un secrétaire pour chacun, pour la politique industrielle et sa promotion, le développement industriel, les entreprises publiques, l'industrie lourde et les petites industries. Au ministère des Finances, bien que le secteur bancaire soit régulé par la Reserve Bank of India et que le monopole de l'État sur le secteur des assurances ait été levé avec la mise en place d'organismes de régulation, un

7 Bien qu'en Inde la proportion de fonctionnaires en pourcentage de la population soit inférieure à la moyenne mondiale, le tableau change si l'on exclut le personnel enseignant et le personnel de santé. Ainsi, dans les pays d'économie de marché de l'OCDE, le pourcentage de fonctionnaires dans la population est de 7,7 %, mais le personnel de santé et les enseignants en constituent plus de 43 % ; seuls 25 % relèvent de l'administration centrale. En Inde, plus de 40 % des fonctionnaires appartiennent à l'administration.

administrateur reste en poste à la fois dans les secteurs bancaires et financiers. Le maintien de ces postes répond à une volonté politique.

De même, dans la phase antérieure à la libéralisation, le secrétaire au commerce pouvait exercer un contrôle discrétionnaire sur quelque 10 000 produits de la liste des importations autorisées; bien qu'il n'en reste que quelques centaines aujourd'hui, le poste a été maintenu.

En dépit des velléités de réforme, l'administration indienne reste omniprésente: son emprise sur le secteur des assurances, des mines et de l'électricité se poursuit en dépit du processus engagé de privatisations⁸. Quelque 20 millions de personnes reçoivent un salaire d'une organisation publique. Cette hypertrophie de la bureaucratie rejaillit de façon négative à tous les échelons de gouvernement, du gouvernement central aux gouvernements des États jusqu'aux institutions locales du Panchayat dont le coût des services est gonflé. En effet, la hausse des salaires des fonctionnaires depuis 1998 a aujourd'hui des retombées sur la situation financière des États fédérés et se répercute à l'échelon inférieur des Panchayats et des organes locaux privés de fonds.

Pertinence et faisabilité des réformes

Deux des recommandations de la Fifth Central Pay Commission (FCPC) de 1997 mériteraient d'être prises en compte. La première était l'abolition en bloc de 350 000 postes restés vacants. La seconde est la programmation de réduction d'un tiers des effectifs en dix ans, ce qui correspond à une réduction de la force de travail de 3 % par an environ. Dans cette phase, les gouvernants sont confrontés à un arbitrage entre les tendances populistes ou progressistes de certains membres du gouvernement et la tendance libérale d'économie de marché et d'ouverture. Les réticences de la part des syndicats et des partis qui les animent, en particulier les partis communistes, constituent une importante difficulté à surmonter. Ces derniers s'opposent en effet à la réduction de l'emploi pléthorique dans les entreprises dans la fonction publique, ou *exit policy*. Cela pose un important problème social. Devant l'opposition des syndicats, le gouvernement de Front uni avait alors mis fin au projet.

Certains défendent l'idée d'une révision du fonctionnement et des méthodes de travail de la bureaucratie, plutôt qu'une réduction des effectifs⁹. Le système des notes transmises en nombre pléthorique avec une lenteur notoire ralentit l'exécution des programmes à tous les échelons de la bureaucratie¹⁰. Le chan-

8 Ainsi, un projet d'infrastructure électrique ne requiert pas moins de dix-sept autorisations différentes au niveau local et fédéral. On retrouve là toute la complexité du cadre institutionnel et des problèmes entre le niveau fédéral et l'État fédéré. Étant donné la situation financière des États et des compagnies d'électricité, des comptes garantis sont indispensables au niveau fédéral. Cela traduit un problème d'adaptation institutionnelle à une économie qui se libéralise et qui a conservé un poids bureaucratique important.

9 Le Front uni est une coalition de 13 partis constituée en 1996 autour du Janata Dal rassemblant les forces de gauche (formations progressistes et partis communistes) ainsi que plusieurs formations politiques régionales.

10 On peut lire *The Mammaries of the Welfare State*, roman du fonctionnaire indien Upamanyu Chatterjee, satire mordante de la lourdeur bureaucratique indienne. Les réformes en cours dans le pays le laissent dubitatif. Le précédent roman du même auteur, roman autobiographique, *English, August, An Indian Story*, reflétait le sentiment d'aliénation d'une jeune recrue de la haute fonction publique, lors de son stage dans une préfecture emblématique de l'Inde rurale.

gement de fonctionnement est en fait une étape préalable à la réduction des effectifs.

Une autre mesure nécessaire mais que les gouvernants successifs au Centre se refusent à prendre est l'association par contrat d'entreprises privées aux agences gouvernementales. Une série de règles fait obstacle à ce que les entreprises du secteur public (PSU) fassent appel au privé pour des besoins spécifiques [Venkitaraman, 1999].

En 2000, de profondes divergences de vues au sein du cabinet sur la question de la réduction des effectifs de la bureaucratie n'ont pas permis au gouvernement de trancher. Le Premier ministre, Atal Behari Vajpayee, à la tête du gouvernement de coalition dirigé par le parti conservateur du Bharatiya Janata Party (BJP) depuis 1998, a proposé l'imposition de mesures drastiques pour mettre fin aux dépenses excessives de la bureaucratie et d'un gouvernement « agence pour l'emploi » mais s'est heurté à l'opposition de plusieurs membres du cabinet. Le ministre d'État aux Réformes administratives et à la Planification avait proposé, de son côté, un projet de réformes détaillé visant à réduire les effectifs de la bureaucratie. Il soulignait qu'en deux ans, le nombre de postes aux échelons supérieurs de la bureaucratie avait considérablement augmenté. En 1951, on ne comptait que 23 ministères au Centre. L'actuelle coalition en compte 42. En 1951, il y avait 25 secrétaires d'État et un secrétaire particulier. Aujourd'hui, en 2001, on dénombre 78 secrétaires d'État et 11 secrétaires particuliers (à titre comparatif, on notera que le nombre de ICS/IAS est passé de 1 115 en 1950-1951 à 6 000 en 1999-2000). La hausse soudaine des salaires en 1997 a ponctionné le budget de l'État [Bhattacharya, 1999]. Cette mesure fort décriée n'était pourtant que justice, les fonctionnaires indiens apparaissant comme les « nouveaux pauvres » devant l'enrichissement soudain des gens du privé. Les fonctionnaires indiens n'ont pas, depuis l'indépendance, bénéficié de politiques salariales particulièrement généreuses. Alors qu'à l'époque coloniale, le salaire d'un secrétaire d'État était l'équivalent de celui d'un secrétaire au Trésor britannique, aujourd'hui, après augmentation, le salaire d'un secrétaire avec le logement est à peu près comparable à celui d'un cadre en début de carrière dans le privé. L'insuffisance des salaires est un argument fréquemment invoqué pour expliquer la corruption rampante de la fonction publique¹¹.

Pourtant, la charge du service public pèse lourdement sur le contribuable. On peut estimer ce coût en évaluant la valeur d'un salaire moyen par rapport au PIB par tête. En Inde, le salaire moyen d'un fonctionnaire représente sept fois le PIB par tête, ce qui la place loin devant ses voisins d'Asie¹². Ce coût a des retombées désastreuses sur le déficit fiscal que l'Inde gère, là encore, à sa manière. Alors que d'ordinaire, pour remédier aux déficits fiscaux, on rétablit l'équilibre par une réduction des dépenses salariales, en Inde, la stratégie est de réduire les dépenses en capital plutôt que les dépenses sur le personnel ou une diminution des subventions [Das, 1999].

11 Notons que la lutte contre la corruption s'est institutionnalisée avec la création en 1964 d'une commission spéciale, Central Vigilance Commission – CVC –, qui traite des affaires de corruption des agents de l'administration centrale et des organismes publics [Statesman, 2000].

12 À l'échelle internationale, les seuls pays qui dépassent l'Inde à cet égard sont le Sénégal (12 fois) et la Côte-d'Ivoire (7,5).

Cela explique l'image de plus en plus négative de fonctionnaires, jugés surpayés et improductifs [*India Today*, août 1997]. Au total, les employés de l'administration centrale englobent près d'un cinquième des recettes mais donnent peu en retour, les exigences de l'État ayant changé et l'informatisation les rendant inutiles [*India Today*, février 2001]. En 2001, le secrétaire aux réformes administratives, V.K. Agnihotri, déclarait : « Nous avons fait un début modeste dans le dégraissage en fermant neuf organisations », un constat témoignant à lui seul de la lenteur de mise en œuvre des réformes annoncées.

Pourtant, les fonctionnaires révèlent qu'ils ont conscience de la précarité de leur situation. Le ministre des Finances de l'actuel gouvernement, Yashwant Sinha, a donné des directives en 2000 à l'ensemble des conseillers financiers pour 1) la suppression des postes vacants depuis plus d'un an, 2) la suppression des postes vacants depuis la libéralisation, 3) la mise en œuvre des recommandations des rapports d'inspection, 4) l'application des directives de 10 % de réduction des postes [Iyengar, 2000].

En outre, depuis l'ouverture du pays aux investissements étrangers et le développement du secteur privé au début des années quatre-vingt-dix, les hauts fonctionnaires peuvent trouver en fin de carrière de nouveaux débouchés. Ces reconversions sont cependant le fait d'une minorité. D'anciens bureaucrates jouent un rôle clé pour leurs nouveaux employeurs dans des secteurs des télécommunications, de l'électricité, les routes, les ports, les assurances où des mesures de dérégulation ont été introduites ces dernières années. Dans un environnement dominé par des labyrinthes de règlements, les maisons d'affaires et investisseurs potentiels étrangers redoutent de prendre des décisions sans l'avis d'experts. Ils jouent aussi un rôle d'interface avec le gouvernement [Outlook, 1998 : 22-23].

Du « cadre d'acier » au « cadre de bambou »

En dépit des avantages procurés par l'économie de marché, les fonctionnaires de l'Inde d'aujourd'hui sont plus vulnérables que par le passé aux pressions politiques. Indira Gandhi avait introduit le concept fort controversé de « bureaucratie engagée » pendant l'état d'urgence (1975-1977), portant un coup fatal aux vertus classiques de neutralité et d'impartialité du service public. Théoriquement, les fonctionnaires doivent incarner une certaine permanence face à des gouvernements changeants. Or, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la pratique de transferts massifs semble avoir transformé le « cadre d'acier » en « cadre de bambou ». Certains États du nord de l'Inde dont la situation politique est particulièrement volatile illustrent cette situation. Ainsi, en 1997, en Uttar Pradesh, quelque 1 380 fonctionnaires ont été mutés en six mois. En 1998, 102 fonctionnaires étaient transférés en un jour pour leur proximité supposée avec les anciens gouvernements. Plus vulnérables, les fonctionnaires dépendent de façon croissante du bon vouloir des gouvernants [Maheshwari, 1999].

La sévère crise d'identité que traversent les jeunes recrues de la fonction publique découle de ces nouvelles incertitudes. Le sentiment de frustration est particulièrement fort chez ceux qui envisageaient leur rôle comme celui d'un instrument du changement économique et social. La haute fonction publique ne jouit

plus en Inde de sa réputation antérieure de probité et de neutralité. Aujourd'hui, y est de plus en plus accolée l'image d'une structure incompétente, corrompue, insensible et manipulatrice. D'une étude réalisée à la Lal Bahadur Shastri Academy, institut de formation de la haute bureaucratie à Mussoorie, il ressort que les membres de l'IAS, « ni civils, ni serviteurs », se résignent à être les agents d'une politique d'exploitation au sein d'un service public à l'image ternie¹³. L'absence de motivation des nouvelles recrues de la haute fonction publique peut être une conséquence de son expansion démesurée dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. De nouveaux critères de distinction apparaissent avec la décentralisation amorcée au début des années quatre-vingt-dix. La promulgation en 1993 des 73^e et 74^e amendements à la constitution et la création de structures de gouvernement décentralisées (les Panchayats et les municipalités) supposent de repenser la structure administrative, en particulier l'IAS, à la fois à l'échelle des États et à l'échelle des districts et des structures politico-administratives locales¹⁴. Le système de gouvernement local qui délègue des fonctions et des responsabilités à des organes locaux implique une redéfinition des sphères d'opération du gouvernement central et des gouvernements des États fédérés et de ces derniers vers les districts.

*

La libéralisation économique et l'intégration de l'Inde au marché mondial impliquent le renforcement de l'ordre public et un État qui s'en porte garant, condition du développement économique. L'administration centrale reste divisée en des secteurs aux fonctions purement gouvernementales comme les impôts, l'ordre public, la défense, un secteur en charge du développement regroupant l'agriculture, l'éducation, la politique industrielle et des secteurs où la privatisation s'impose aujourd'hui comme les télécommunications ou le secteur électrique, etc. La délégation d'un surcroît de responsabilité aux États, l'assainissement de la relation Centre-État doivent accompagner la réforme du service public. Les États de l'Union affichent à cet égard des situations disparates. Ainsi, des États comme le Maharashtra, le Karnataka, le Gujarat et l'Andhra Pradesh ont une capacité d'attraction supérieure pour les investisseurs à celle des autres États en raison d'une administration plus efficace mieux adaptée aux règles de la mondialisation.

Aussi, si l'une des exigences de la libéralisation est le retrait progressif de l'État, ce processus doit être engagé avec précaution. En Inde comme dans la plupart des États en voie de développement, le secteur privé ne peut fournir l'ensemble des services que l'État assume aujourd'hui. Si l'État recule brutalement, l'espace qu'il quitte risque de rester vide faute de fournisseurs. L'État ne peut renoncer à ses responsabilités et à ses charges sociales et de développement des infrastructures ni

13 Atindra Sen, *Civil Service Reforms*, Lal Bahadur Shastri National Academy, 1995.

14 Le 73^e amendement définit l'organisation et le fonctionnement des structures de gouvernement locales rurales, centrées autour des Panchayats (conseils de village). Le 74^e amendement constitue son pendant pour les structures de gouvernement locales urbaines et redéfinit l'organisation et le mode de fonctionnement des municipalités. Notons que ces nouvelles institutions à l'échelle de l'Inde feraient surgir 3 millions d'élus dans le paysage politique (dont un million de femmes bénéficiant de la politique des quotas).

ignorer le danger de voir en l'absence de régulation les investissements étrangers provoquer des fractures sociales. Or, l'Inde d'aujourd'hui est face à ce danger si l'on en juge par le désinvestissement public croissant dans des secteurs fondamentaux comme la santé ou l'éducation.

En 2001, la bureaucratie indienne semble donc à la croisée des chemins. Au regard de leurs performances, les fonctionnaires indiens méritent-ils encore d'être considérés comme un corps d'élite? Les institutions locales de gouvernement peuvent-elles se libérer de l'emprise d'une bureaucratie centralisée? Pour une démocratie telle que l'Inde, de par la taille de sa population (un milliard d'habitants), de par sa diversité ethnique et linguistique, le besoin d'une bureaucratie efficace, dévouée et impartiale est indéniable. Le service public est aussi indispensable pour le gouvernement que le cadre d'acier qui supporte tout édifice. Certes, idéalement, cette institution devrait respecter la diversité des cultures et symboliser l'unité nationale. L'élargissement du recrutement aux « exclus du système » avec l'émancipation politique des basses castes est un considérable pas en avant à cet égard. La formation des nouvelles recrues doit être renforcée et servir de ciment à un groupe plus hétérogène que par le passé. La bureaucratie indienne est, on l'a vu, une structure bien plus complexe et plus importante qu'il y a cinquante ans. Elle ne peut plus être dirigée par des seuls généralistes et l'entrée latérale d'experts pourrait être une solution afin d'inculquer une expertise professionnelle dans une structure stagnante et vieillissante. Ainsi seulement pourra-t-elle se défaire de l'image négative qui lui est accolée, de modèle moribond d'une nation d'assistés et de parasites, pour acquérir celle d'acteur du changement et de moteur de l'insertion dans la globalisation.

BIBLIOGRAPHIE

- ARORA B., RADIN B. [2000], *The Changing Role of the All-India Services: an Assessment and Agenda for Future Research of Federalism and the All India Services*, New Delhi, Center for the Advanced Study of India, 213 p.
- BHATTACHARYA K. [1999], « Corroding the Steel Frame », *Business Standard*, december 8, Calcutta.
- CHATTERJEE U. [2000], *The Mammaries of The Welfare State*, New Delhi, Penguin India.
- DAR R.K. [1999], *Governance and the IAS: in Search of Resilience*, New Delhi, Tata Mac Graw Hill, 378 p.
- DAS S.K. [1999], « Trimming the Civil Service Fat », *The Economic Times*, march 13, New Delhi.
- GODBOLE M. [1996], *Unfinished Innings: Recollections and Reflections of a Civil Servant*, Bombay Orient Longman.
- IYENGAR J. [2000], « Government Rightsizes Bureaucracy the Wrong Way, it Grows », *The Economic Times*, july 9, New Delhi.
- JOSHI M. [1997], « The Babus we Can't Afford », *India Today*, august 4, New Delhi: 22-27.
- MAHESHWARI S.R. [1994], *Indian Administrative System*, New Delhi, Jawahar Publishers.
- MAHESHWARI S.R. [1996], « Re-Inventing Public Administration in India: the Challenge of Liberalisation », *Indian Journal of Public Administration*, 42 (3): 392-406.
- MITRA S., CHAWLA P. [2001], « The Babu Burden », *India Today*, february 5, New Delhi.
- POTTER D. [1996], *India's Political Administrators – From ICS to IAS*, Bombay, Oxford University Press.
- SINGH P., BHANDARKAR A. [1994], *IAS Profile, Myth and Realities*, New Delhi, Wiley Eastern Limited.

- SINGH S.S. [1996], « Liberalisation and Public Service: Agenda for Reforms », *Indian Journal of Public Administration*, 42 (3): 383-391.
- SUDAN P. [2000], « Towards Smart Government: the Andhra Pradesh Experience », *Indian Journal of Public Administration*, 46 (3): 401-410.
- SUBRAMANIAM V. [1971], *Social Backgrounds of India's Administrators*, New Delhi, Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting.
- VENKITRAMAN S. [1999], « Trimming the Bureaucratic Flab », *The Times of India*, march 21.
- VAUGIER-CHATTERJEE A. [1997], « Administration et politique dans l'Inde contemporaine », *Historiens et Géographes*, 356: 449-462.
- VAUGIER-CHATTERJEE A. [2000], in B. Dorin (éd.), *Le Patronat en Inde*, New Delhi, Centre de sciences humaines, 105 p.
- VITTACHI T. [1962], *The Brown Sahib*, London, Andre Deutsch.

Notes de lecture

Isabelle RIVOAL

*Les Maîtres du secret. Ordre mondain
et ordre religieux dans la communauté druze
en Israël*

Paris, Éditions de l'École des hautes études
en sciences sociales, 2000, 432 p.

Isabelle Rivoal sonde les multiples formes de liens entre la sphère du religieux et celle du politique au sein de la société druze dont l'identité collective, soudée par l'endogamie et la croyance en la réincarnation, ne passe pas par des revendications d'ordre ethnico-politique. L'auteur a mené son enquête à 'Isfiyâ, village druze proche de Haïfa au nord d'Israël. Isabelle Rivoal a le mérite de ne pas appréhender le village en tant qu'entité putative et elle s'attache plutôt à contourner ses limites cognitives en analysant les relations entre les diverses familles et ce qui forge la notion de localité et d'appartenance.

L'opposition, mais aussi la complémentarité, entre, d'une part, l'ordre mondain (*dunyâ*) caractérisé par le mensonge et la ruse – instruments par excellence des leaders politiques agissant en faveur de leur lignage – et, d'autre part, l'ordre religieux (*dîn*) où il s'agit précisément de se détacher de ces caractéristiques pour incarner le véritable intérêt de la communauté druze en lui assurant sa pérennité, semblent se trouver au cœur de l'ethos qui forge l'identité druze. On accède à la religion druze par une démarche initiatique qui consiste à passer du secret du mensonge au secret de la religion. Celui-ci ne se situant pas dans le contenu des livres religieux, mais plutôt dans le mode particulier de sa transmission, notamment par l'ascétisme (on s'étonne de ne pas voir mentionnée l'analyse de Simmel sur le secret et sa force de cohésion). L'auteur démontre comment la « partition interne » construite sur la relation-distinction

entre ordre mondain et religieux assure le maintien de l'identité et de la religion druze et comment elle se combine avec la relation de la communauté avec l'État qui la distingue des autres en légitimant son ordre interne et donc son existence en tant que telle.

L'analyse fouillée d'Isabelle Rivoal est élégante et sans doute novatrice par rapport aux études qui l'ont précédée, privilégiant, selon l'auteur, soit le versant politique externe soit le versant religieux interne. Or, dans cet ouvrage, la considération, dans leur ensemble, de ces deux aspects, n'est pourtant pas tout à fait convaincante car elle n'est pas complète. L'étude des relations avec les non-Druzes se limite au niveau institutionnel et idéal et il en est de même pour l'analyse de « l'entre-soi ». En effet, à l'exception du dernier chapitre, l'ensemble de l'ouvrage se fonde sur une analyse de textes et de discours, sur la bibliographie concernant la société druze et sur la comparaison avec d'autres contextes sociaux dans le monde méditerranéen. L'apport du terrain semble se limiter à des récits de vie et on ne voit pas en quoi le séjour de l'auteur au sein du village (plus d'un an) a contribué à une compréhension *emic* de cette société, si importante lorsqu'on tente d'appréhender conjointement les rapports inter et intraethniques. L'ouvrage souffre ainsi d'une grande carence de descriptions ethnographiques qui restitueraient l'atmosphère des situations vécues. Paradoxalement, les rares exceptions, qui contribuent indubitablement à rendre plus captivante la lecture, sont liées à la mort : celle du sheikh Amîn, chef spirituel de la communauté druze israélienne, décédé en 1993 [p. 324-329], et celle, générale, autour de laquelle est décrit le rôle des femmes en tant qu'actrices centrales des rituels funéraires [chap. 8]. Or, c'est par là, semble-t-il, que l'apport de cet ouvrage aurait pu être enrichissant. Par exemple, on est averti [p. 40] qu'une

relation particulière existe entre les femmes druzes et la religion, mais on ne trouve aucun récit biographique concernant des femmes versées dans la religion et on doit attendre le dernier chapitre [p. 345] pour voir s'ébaucher une analyse sur le rôle des femmes dans cette société. Celui-ci consiste à assister à la séparation de l'âme du corps et à veiller à une bonne réincarnation. Les femmes, qui garantissent la survie physique de la communauté par la procréation, assurent encore la survie des âmes individuelles par le souvenir qui passe par les récits de métempsychose [p. 382]. Cette belle analyse qui, cette fois-ci, repose sur des données ethnographiques tangibles, mériterait pourtant d'être approfondie. Une symbolique féminine s'impose en effet qui mettrait en rapport, d'une part, le fait [p. 280] que la religion druze se dit une religion de *bâin* – terme issu du mot *batn*, ventre, le creux et, par extension, le caché, l'occulte, l'intime et le secret – et, d'autre part, la mention de l'auteur [p. 363] concernant la matrice qui se remplit par le fait de la mort et le travail de deuil réalisé par les lamentations des femmes qui permet le renouvellement de la vie et la continuité de la société. Cette symbolique semble se confirmer également lorsque l'auteur décrit [p. 340] l'emplacement choisi pour ériger la tombe du sheikh Amîn. Le séjour éternel de cet homme illustre ne se trouve pas dans le salon spacieux où il tenait des conseils animés, mais plutôt dans la pièce opposée qui est le salon des femmes. Celles-ci sont en effet les gardiennes de la religion et de la communauté druze et l'auteur analyse la relation entre l'honneur des femmes et le secret de la religion. Or, on le voit, ce thème de la femme liée à la sphère du privé, de l'intime et de l'ethnique mérite bien plus qu'un chapitre et, bien qu'attesté dans d'autres cultures, il n'a pas été réellement sondé dans cet ouvrage. Isabelle Rivoal dévoile ces indices précieux mais semble avoir opté pour le discours infléchi par la position institutionnelle et masculine.

L'étude du domaine politique et de la relation avec le monde extérieur semble aussi enfermer cette société dans une entité unidimensionnelle. L'une des caractéristiques des Druzes israéliens relève du fait qu'ils se trouvent dans le cadre d'un État démocratique et moderne au sein d'une majorité juive et non arabe. De plus, le village d'⁴Isfiyâ se trouve à proximité de l'agglomération de Haïfa et ses habitants sont exposés de ce fait à d'autres modes de vie, d'autres groupes ethniques et d'autres

ethos. On s'étonne que ce rapport à l'altérité que vivent au quotidien les Druzes du village étudié ne soit pas interprété au niveau des représentations. Les tensions entre tradition et modernité sont ainsi à peine mentionnées et encore moins analysées. Une erreur dans la note 48 [p. 257] semble refléter l'exposition problématique du contexte national dans cet ouvrage. La carte d'identité israélienne comporte deux mentions et non trois, comme l'affirme l'auteur (l'appartenance religieuse n'est pas indiquée), en plus de la citoyenneté on y fait mention de la nationalité: juive, arabe, druze, bédouine ou circassienne (et il n'en existe pas d'autres, comme le suggère l'énigmatique « etc. »). Le terme « nationalité » est évidemment ambigu. Dans un pays qui ne forme pas une nation et où il n'existe pas de séparation entre la religion et l'État, ce terme offre de fait une clé de lecture de la société fractionnée en groupes où l'appartenance civique est suppléée par l'appartenance ethnique. Celle-ci ne peut être renforcée et confortée qu'en passant par le religieux. De ce fait, la religion n'est pas uniquement une forme de relation avec Dieu mais plutôt une forme particulière d'interrelation ethnique. L'identité religieuse est d'abord et parfois seulement une identité communautaire. Les Druzes israéliens n'échappent pas à cette caractéristique et l'ordre communautaire situé entre le politique et le religieux s'ancre dans un contexte bien plus large.

Anath Ariel de Vidas

Frédéric FORTUNEL

Le Café au Viêt-nam

Paris, L'Harmattan, coll. Points sur l'Asie,
2000, 172 p.

L'ouvrage de Frédéric Fortunel retrace l'histoire de la caféiculture vietnamienne depuis l'arrivée des Français jusqu'à la période actuelle. Il analyse les dynamiques et les transformations induites par le spectaculaire développement de cette production dans la région des Hauts-Plateaux, tout en dégageant les origines historiques de cet essor. L'auteur montre, à l'aide de nombreuses données, le rôle déterminant de l'État, sous ses incarnations successives, comme initiateur d'un mouvement que les dynamiques paysannes désormais directement connectées au marché mondial ont accéléré au cours de la dernière décennie. L'augmentation rapide des surfaces

plantées et de la production intervient dans un contexte de fortes différenciations sociales et de menaces sur les ressources du milieu physique: sols, eau, forêt. Et cela sans que l'État ne semble en mesure de contrôler pleinement un processus qu'il a largement contribué à amorcer.

Ce petit livre riche d'informations contient plusieurs éléments d'une grande pertinence et parfois novateurs. Il montre bien les arrière-pensées de l'État colonial, puis du régime du Sud-Viêt-nam et enfin du gouvernement communiste qui ont successivement favorisé le développement de la caféiculture afin de conforter leur emprise sur une région située à la marge du pays, peuplée d'ethnies autochtones peu fiables et qu'il convenait de pleinement intégrer à l'ensemble national. Une telle intégration supposait l'implantation dans cette zone de migrants Kinh, le groupe dominant au Viêt-nam, implantation que l'État a organisée et encadrée depuis le début du siècle. En ce sens, le raisonnement de l'auteur inscrit délibérément le cas vietnamien à l'intérieur d'une problématique régionale très caractéristique des pays d'Asie du Sud-Est.

La partie historique, par laquelle commence le livre, en est un des points forts. Elle révèle la singulière imbrication d'une économie de plantation, amorcée sous le régime des concessions coloniales, et dont le dernier avatar se retrouve dans les fermes d'État mises en place par le régime communiste, et d'une petite caféiculture paysanne, souvent masquée dans les statistiques et les discours officiels mais néanmoins bien présente. Cette forte capacité de résistance de la petite production familiale constitue un élément explicatif fort des évolutions actuelles.

En bon géographe, Frédéric Fortunel aime à changer d'échelle. Son analyse historique, à l'échelle régionale, est complétée par une approche locale des dynamiques paysannes au niveau d'une commune, Ea Tam. Ce changement de perspective, fort utile, apparaît toutefois quelque peu brutal au lecteur qui a parfois un peu de peine à replacer les faits locaux dans le cadre plus large de l'évolution régionale décrite antérieurement. Cette exploration des dynamiques locales et des stratégies individuelles s'appuie sur une série d'enquêtes de terrain dont les résultats fournissent des informations de première main, d'autant plus précieuses qu'elles sont rares. Les bouleversements induits par l'histoire ainsi que par le récent boom caféier résultent actuellement

en une différenciation sociale très intense. Les situations précaires côtoient les réussites spectaculaires et ce mélange contrasté semble être à l'origine de comportements individuels très inhabituels pour qui s'intéresse aux économies paysannes. C'est un mérite de ce livre que de les faire ressortir: tel planteur en situation précaire mise tout sur le café et ne diversifie pas sa production, prenant ainsi un risque maximum. Tel autre plus aisé consentira des investissements considérables sur sa plantation alors qu'il ne dispose pas de titre foncier et que la durée de sa tenure ne semble pas assurée. De tels comportements, apparemment aberrants, résultent-ils d'une frénésie liée au boom caféier, comme l'auteur semble tenté de le penser, ou bien cachent-ils des éléments de compréhension ne pouvant ressortir des enquêtes? Le boom caféier et l'élévation des revenus paysans se déclinent différemment en fonction de la situation de chaque foyer, de son histoire propre et des marges de manœuvre dont il dispose pour gérer le risque inhérent à la caféiculture: risque du marché, risque phytosanitaire, risque climatique. Risques accentués par les différences d'accès aux ressources: foncier, eau d'irrigation, capital d'exploitation. Cette inégalité d'accès aux ressources ressort bien des enquêtes, à l'exception du foncier. Les mécanismes d'appropriation individuelle du sol ne sont pas assez clairement explicités. En particulier, la spoliation des ethnies locales de leurs terres n'est pas assez documentée, même si l'auteur l'évoque à plusieurs reprises. Car l'expropriation des terres de leurs occupants originels par les vagues successives de migrants Kinh est sans doute un des éléments les plus marquants de l'évolution de ces zones. Les ethnies autochtones ont ainsi perdu une grande partie de leur identité culturelle, fortement liée aux modes d'exploitation de l'espace.

La dernière partie du livre, consacrée à l'encadrement de la caféiculture, apporte un éclairage complémentaire, lui aussi fort bienvenu. Un point marquant et original de cette partie réside dans la mise en lumière du rôle des fermes d'État dans la diffusion des techniques caféières auprès des planteurs. Les fermes d'État constituent une référence technique. L'allocation d'une importante partie de leurs terres à des planteurs individuels va de pair avec un certain suivi technique et, surtout, la mise à disposition d'infrastructures d'irrigation et de transports. Pour autant, c'est à un déficit d'encadrement que la majorité des planteurs

est confrontée, ce qui se traduit par la propagation de pratiques culturales non optimales: surfertilisation, pratiques d'irrigation favorisant la diffusion des maladies racinaires. De même, l'auteur signale à juste titre que la faible qualité généralement reconnue au café vietnamien provient du mode de formation des prix au producteur: l'organisation de la filière est telle que les producteurs n'ont pas d'incitation économique à assurer un tri et un séchage adéquat des grains de café. L'ensemble de la filière est orienté vers un développement quantitatif de la production au détriment de sa qualité. Les différentiels de prix découlant d'une meilleure qualité ne sont en effet pas répercutés au planteur. Même si, comme l'auteur le signale, les planteurs empochent tout de même 85 à 90 % du prix FOB Saïgon. Peut-être ce seul fait explique-t-il une bonne partie du boom caféier au Viêt-nam.

La conclusion du livre, sur les perspectives de la caféiculture, est sans doute la moins originale, reprenant sans les documenter les idées couramment admises sur son caractère non durable. L'épuisement des ressources hydriques et des sols, le recul de la forêt sont repris comme les ingrédients d'un scénario de catastrophe annoncé par la plupart des observateurs. La question essentielle n'est-elle pas de savoir quels modes de régulation la société vietnamienne trouvera pour assurer l'avenir de cette zone? Répondre à cette question nécessiterait d'élargir l'analyse à l'ensemble du Viêt-nam, ce que l'auteur ne fait malheureusement pas. L'avenir des Hauts-Plateaux est en effet lié à l'évolution des flux migratoires en provenance des autres régions. C'est l'ensemble du modèle de développement vietnamien qui est en cause. L'État doit changer de politique, mais en a-t-il la possibilité?

Au total, un ouvrage stimulant, comme le café, et où le lecteur trouvera beaucoup d'informations utiles sur une question vitale pour l'avenir du Viêt-nam.

Pascal Bergeret

Hervé THÉRY

Le Brésil

Paris, Armand Colin, 2000, 288 p., glossaire,
index des noms de lieux, 86 figures,
46 tableaux, 20 photographies

Il s'agit de la quatrième édition d'un ouvrage qui, depuis 1985, est devenu classique et incontournable pour qui veut s'informer sur la

géographie du pays-continent Brésil. Son approche géographique qui met en avant les structures et les dynamiques spatiales manifeste une connaissance attentive et même attentionnée du milieu, des habitants et de leurs évolutions avec un souci constant d'explication graphique et cartographique. La structure et les intitulés en trois parties et douze chapitres restent les mêmes depuis la première édition, ce qui prouve la solidité de la démonstration.

Cette édition de l'an 2000 est largement revue et actualisée, non seulement pour se mettre en conformité avec la nouvelle maquette de l'éditeur Armand Colin, qui a repris Masson et propose une couverture illustrée d'une photo composée, mais aussi parce qu'elle contient de nouveaux éléments. Le texte est amplifié d'une quarantaine de pages, de nouveaux documents viennent judicieusement accompagner les thèmes les plus actuels, comme les privatisations, les réseaux urbains, le commerce extérieur, l'indice de développement humain.

Le grand intérêt de cet ouvrage réside donc dans la constante actualisation des données. La présente édition utilise les informations statistiques les plus récentes, celles du recensement agricole de 1996 et celles du recensement agricole de 1995. De nombreux chapitres sont enrichis, comme le troisième sur la population qui intègre de nouvelles données sur la couleur de la peau et les clivages sociaux. Pour traiter celle-ci, l'auteur présente six cartes analytiques suivies par une carte de synthèse configurant un Brésil blanc, un Brésil métis et un Brésil indien ou noir. Le croisement de la couleur de peau avec d'autres variables, tels les revenus ou l'alphabétisation, permet d'affiner la répartition spatiale entre les riches et les pauvres. Le différentiel entre les évolutions régionales du rural et de l'urbain apparaît sur la figure 27, évocatrice des contrastes régionaux. De la même manière, le chapitre 7 propose une nouvelle géographie de l'Amazonie à partir des toutes dernières recherches concernant cette région montrant l'ampleur des déboisements [belle carte p. 158], le volume des ventes de bois amazonien plus considérable au Brésil même qu'à l'extérieur, la nouvelle structuration du territoire et des actions de l'État. De plus, un dossier détaillé sur le Rondônia met en corrélation l'ouverture des routes et l'ampleur des déboisements. Le chapitre dix est enrichi d'un excellent dossier

sur les derniers grands programmes d'aménagement, *Avança Brasil*.

La cartographie de l'ouvrage a été réalisée grâce au logiciel Philcarto (téléchargeable sur le site de Philippe Waniez: <http://perso.clubinternet.fr/philgeo>). Elle est toujours extrêmement soignée et présente à chaque édition de nouvelles cartes, au total 86. L'auteur souligne combien la cartographie est une heuristique facilitant la découverte progressive de ce Brésil qui connaît des changements rapides et il adapte sa production scientifique à ces évolutions. On peut donc saluer ce magnifique ensemble de cartes qui, le plus souvent, représentent l'ensemble national en traitant les données à l'échelle, très commode, des 558 microrégions ou même selon les 5000 communes, ainsi que les ensembles régionaux. Pour quelques-unes d'entre elles qui ont dû être réalisées en couleur, comme les cartes de la contraction de l'espace rural [p. 199], certaines données démographiques ainsi que des cartes des ensembles régionaux, l'impression en niveaux de gris est préjudiciable.

Les photos, qui sont celles de l'auteur, témoignent de sa profonde connaissance du pays et là encore son souci d'actualisation est manifeste, les photos changent d'une édition à l'autre, collant à l'actualité, accompagnant les évolutions d'un Brésil qui devient de plus en plus urbain. Ainsi, la vision du Planalto et de ses grandes étendues de savanes est remplacée par une photo prise à la sortie de Brasília et indiquant les distances: Salvador à 1500 kilomètres, Fortaleza à 2280 kilomètres... La photo du paysage aride de la Caatinga est remplacée par celle d'une ferme du Pantanal où l'on pratique l'écotourisme... Pour conclure, on formule juste quelques réserves. Si le fait d'utiliser le second degré de temps en temps peut avoir une vertu pédagogique, sa répétition devient lassante surtout lorsque des expressions telles que « la Suisse, le Pakistan et le Far West » figurent à chaque page pour indiquer les disparités régionales, ou « Dieu est-il brésilien ? » pour conclure sur l'impossibilité de comprendre un Brésil si contradictoire..., mais c'est le choix de l'auteur. Un autre regret, la bibliographie est souvent ancienne et assez mal actualisée, par exemple sur l'industrie et les villes. Mais au total, il s'agit d'un livre plein de trouvailles, d'astuces, de clins d'œil géographiques, indispensables pour tous ceux qui ont à présenter le Brésil ou à s'y rendre.

Martine Droulers

Un passeur entre les mondes
Le livre des anthropologues du droit, disciples et amis du recteur Michel Alliot
Paris, Publications de la Sorbonne,
avril 2000, 359 p.

Ce livre de mélanges offert par ses élèves et amis à Michel Alliot, recteur d'université, ressemble à tous les livres de mélanges offerts par des disciples à leur maître, sauf sur un point: il est passionnant à lire, tant par la personnalité à qui est offert le livre qu'au thème. L'anthropologie juridique existe-t-elle? Oui, ses auteurs l'ont rencontrée et nous convainquent, par touches, chemins de traverse ou articles dans le genre, de la réalité et de l'utilité de son existence.

Passeur de mondes, Alliot se fait, dans un entretien préalable, un véritable passeur de mémoire, pour reprendre l'expression de l'anthropologue Donatien Laurent, spécialiste du monde celte. Sans complaisance pour son passé brillant et digne d'éloges, il déchire devant son lecteur étonné et ravi des pans entiers de notre passé collectif de chercheurs africanistes et de chercheurs en sciences sociales dans le grand bouleversement que ces dernières ont vécu depuis un demi-siècle. Et cela à propos d'une discipline qu'il a créée: l'anthropologie du droit. Une connaissance juridique constituée devenant anthropologique par la confrontation avec un double terrain dans l'époque charnière de la constitution des indépendances africaines: sur le plan de la pratique de la constitution de leurs droits nationaux, sur celui de la confrontation d'un juriste formé aux lettres grecques avec les concepts d'une pensée autre, la pensée serer (Sénégal).

Dans une introduction expliquant le sens de ce mélange offert au maître, le directeur actuel du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, Étienne Le Roy, donne en quelques touches et citations le cadre de cette révolution intellectuelle que Michel Alliot a provoquée: « La croyance dans le risque comme critère de la juridicité, non les règles, jugement et sanction qui ne sont que des moyens de le réduire. » Il y a aussi cette conviction profonde que vivent ceux qui ont si longtemps fréquenté des cultures différentes de la leur que « nos sociétés ont la même rationalité mais chacune ses logiques propres », nos amis africains, qui passent en Europe de longues années d'études, ne peuvent qu'adhérer à une

telle proposition : rationalité de l'espèce, logiques plurielles des cultures. Et les deux autres fondements de la problématique qu'Alliot a lancée dans ces années cinquante à quatre-vingt-dix que d'aucuns reconnaîtront peut-être plus novatrices que l'épuisement de ce siècle finissant l'accorde : l'évolution lente des logiques, les révolutions silencieuses que vivent les pratiques et les institutions, comme si la pensée s'adaptait plus difficilement aux nouveautés que l'action, quand il s'agit des institutions et des structures. Les bouleversements que notre droit constitutionnel et social vit depuis sept ans nous le rappellent... L'autre bouleversement que Michel Alliot a introduit dans le droit est la mise en évidence des contradictions entre le discours, la parole du droit et ses pratiques : il existe à côté de l'édifice logique et intellectuel des coutumes et de leur codification, une pratique, un non-dit qui révèlent une autre réalité... En cela, la grande culture historique du fondateur de la problématique de l'anthropologie du droit l'a aidé.

Appartenant à la génération qui a découvert le non-droit dans la vie militante de la rue au point de douter qu'il puisse exister en dehors des rapports de forces et qui a découvert le droit en réfléchissant sur les limites et dérives de l'action, j'ai pu apprécier combien ce « Passeur entre les mondes » pouvait resituer, tout en n'en parlant pas directement (ou plutôt en en parlant du côté du pouvoir, vu les positions éminentes tenues par Alliot), ces années de la révolution épistémologique qui a bouleversé le paysage des sciences sociales. Les disciples de Michel Alliot nous offrent un pan en mouvement de cette révolution. Les études particulières que contient l'ouvrage donnent des exemples concrets de l'existence de l'anthropologie du droit et surtout des lieux divers, qui ne sont pas tous universitaires, où s'élabore la discipline. Parler des unes et des autres ferait de cet article de recension un monstre, mais disons que, pour les jeunes intellectuels, ils verront et comprendront comment se constitue une discipline : comment une interrogation nourrit et se nourrit d'une vie, et comment sa concrétisation se frotte aux incidents de la vie.

Le discours de Michel Alliot, établi à partir d'une interview, n'est pas le moindre intérêt de cet ouvrage : on y a la vie tout court d'un homme et d'une certaine fraction novatrice de notre société : celle dont se réclame aujourd'hui tout le monde, celle de la résistance, de

la décolonisation et du gaullisme, puisqu'aujourd'hui les vieilles querelles à ce sujet semblent bien oubliées. Comment, à travers les arcanes du pouvoir, les pesanteurs et la fatuité de la logique française de nos institutions et mentalités, un homme a pu enclencher, nourrir une problématique, comment les jeunes générations lui ont fourni des fidèles... ; de tout cela ce livre témoigne et ce n'est pas un de ses moindres intérêts. Y compris le poids des hasards, cette bête noire des sciences sociales de ces années marxiennes qui, à force de pensée bétonnée, mettaient partout une logique implacable, que ce fût celle des idées, ou celle des pratiques.

Pour ceux qui, comme moi, ne voient pas sans anxiété la vague juridiciste envahir notre monde mondialisé, peut-être que l'anthropologie juridique présente un espoir de ne pas être mangés tout crus par un Mc Droit concocté en d'internationales officines. Peut-être qu'en s'appuyant plus sur cette pensée que nous donnent à lire dans sa diversité et dans son inachèvement les disciples et amis de Michel Alliot, nous sauverait-on du droit absolu tel que les Américains l'ont élaboré, que leur impérialisme intellectuel croit de nature divine et sans faille, et qu'ils veulent nous imposer. Tout comme Michel Alliot voulait que notre droit napoléonien ne soit pas l'alpha et l'oméga des sociétés africaines et malgache dont il appuyait les émergences nationales : il n'est pas de droit absolu, il n'est que la liberté de faire le droit dans les contraintes du présent et les pesanteurs du passé pour faire émerger le meilleur futur humainement possible.

Bernard Lacombe

Thierry PAULAIS et Laurence WILHEM
Marchés d'Afrique
 Paris, Karthala, 2000, 198 p.

Si de nombreuses études sont consacrées aux circuits d'approvisionnement, on ne dispose guère d'informations et d'analyses sur l'effet urbain structurant des marchés. Cette lacune est d'autant plus regrettable que la crise économique sévissant depuis le début des années quatre-vingt a provoqué un gonflement spectaculaire des activités marchandes informelles.

L'ouvrage commence par dresser un état des lieux à partir de recherches publiées sur la constitution des réseaux de marchés et sur la

structuration des flux. Il est intéressant de relever que les auteurs exerçant à titre principal des activités opérationnelles et d'expertise ont pu disposer de documents de première main pour aborder, dans un second volet, les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de projets de création ou de réhabilitation des équipements de marchés.

Certaines idées reçues sont mises à mal dans le premier volet. Contrairement aux allégations du rapport Berg, il apparaît que les pratiques d'achat et de vente sont basées sur des relations personnalisées (les auteurs parlent de « mainmise sociale sur l'information commerciale ») et sur le développement de pratiques anticoncurrentielles. Les auteurs minimisent le rôle de l'entraide et parlent d'un individualisme féroce des vendeurs soucieux avant tout de codifier la concurrence, mais aussi d'organiser l'exclusion de nouveaux postulants. Par ailleurs, en dépit du dynamisme soutenu de l'agriculture urbaine et des échanges intrafamiliaux entre ville et village, ce sont bien les échanges commerciaux indirects qui assurent l'essentiel de l'approvisionnement vivrier, sans appauvrir pour autant le monde rural.

L'ouvrage fourmille d'informations sur le mode de distribution spatiale des marchés et sur la dynamique des relations qui s'établissent entre eux à l'échelle d'une ville. On regrettera, sur ce point, l'absence de cartes qui auraient pu à la fois éclairer et rendre moins indigestes les analyses typologiques.

Une des caractéristiques de l'urbanisme commercial des villes africaines, c'est le développement d'hypercentres qui produisent un effet dépressif sur l'ensemble du réseau de distribution et aggravent la congestion des centres-villes. Le lecteur trouvera de précieuses informations sur les surfaces commerciales et les coûts des équipements (de l'étalage non couvert au sol à la boutique en dur). Ces développements très descriptifs sont enrichis par une analyse assez fouillée du jeu des acteurs qui met en évidence la grande fluidité et l'extrême précarité des statuts. La grande dispersion des chiffres d'affaires illustre la faible capacité de résistance des vendeurs de vivrier et d'artisanat locaux, face aux marchands de produits importés. Cette capacité de résistance, aussi bien que l'aptitude permanente à l'adaptation, est en tout état de cause fonction de la capacité à mobiliser des dépendants. Ce qui frappe, depuis le début des années quatre-vingt-dix,

c'est l'invasion des emprises publiques par le marché parallèle, la croissance vertigineuse du nombre des ambulants et des vendeurs occasionnels, maillons ultimes de la chaîne d'acteurs des circuits d'importation frauduleuse.

Comment intervenir dans cet univers très mouvant qu'organisent des interdépendances multiples? Le système de « causalités circulaires » qui affecte la ville dans toutes ses composantes est particulièrement bien illustré à travers les marchés. Il rend très difficile toute prévision des effets des interventions. Très peu d'investissements furent consentis dans les équipements commerciaux au cours des décennies soixante-dix et quatre-vingt. On observe une reprise dans les années quatre-vingt-dix, mais, là où il faudrait une bonne capacité de maîtrise d'ouvrage et un « portage » politique fort, on relève la faiblesse des opérateurs et leur propension à formuler des objectifs irréalistes car résultant trop rarement d'un véritable croisement entre estimation des consommations et structures urbaines. Les marchés ne sont décidément pas un équipement public standard justiciable de projets classiques d'urbanisme et d'aménagement. On regrettera que les auteurs ne mènent pas plus avant leur critique de la logique de projet et restent très allusifs sur le fait que les municipalités sont presque toujours écartées de la maîtrise d'ouvrage. Ils mettent bien en évidence le caractère récurrent de deux questions: la gestion foncière d'une part, les transports et la circulation d'autre part. S'agissant d'aussi formidables concentrations humaines, on aurait souhaité que soient également abordées autrement que de façon allusive deux autres questions: le risque sanitaire et la violence.

L'ouvrage est en revanche pleinement convaincant dans sa partie gestion financière. Il met en effet en évidence l'irréalisme d'une vision du marché comme gisement fiscal alors qu'il devrait être traité comme service public répondant à un besoin d'intérêt général.

Comment s'étonner que le taux de recouvrement des droits de marché (pouvant représenter avec les charges diverses de transport et de nourriture jusqu'à 30 % des marges des commerçants) n'excède pas 70 % et puisse descendre à 30 %? De l'opacité des conditions d'attribution des emplacements à la faillite des gestionnaires en termes de sécurité et d'hygiène, toutes les raisons sont réunies pour expliquer que les marchés ne

contribuent qu'à hauteur de 5 % aux budgets municipaux.

Fidèles à leur démarche d'opérateurs, les auteurs terminent l'ouvrage par des propositions de mise en œuvre d'un authentique service public à travers l'adoption de modes de gestion plus contractuels que structurels. La privatisation complète nourrit un paradoxe : meilleur est le gestionnaire privé et plus les coûts induits par les dysfonctionnements sont « externalisés », c'est-à-dire supportés par la collectivité. L'ouvrage se conclut sur une idée somme toute banale mais qui méritait d'être rappelée : l'existence d'une capacité de gestion de l'agglomération est la condition première d'une bonne gestion des marchés. Cet appel au renforcement des pouvoirs d'agglomération est lancé en réaction à la fois contre les bailleurs qui créent autant d'agences d'exécution qu'ils financent de projets et contre nombre d'ONG qui court-circuitent le niveau municipal en traitant avec les communautés de quartiers.

Émile Le Bris

Alban Bensa et Isabelle Leblic (dir.)
En pays kanak

Mission du patrimoine ethnologique, coll.
Ethnologie de la France, cahier 14, Paris,
Éditions de la Maison des sciences
de l'homme, 2000, 368 p.

En pays kanak est un recueil de seize articles produits par dix-huit chercheurs à différents stades de leur carrière. Divers sont les thèmes et les disciplines d'ancrage puisqu'ethnologues côtoient archéologues, linguistes et historiens ainsi qu'une sociologue et qu'un politologue. Les articles ont été ordonnés en trois regroupements : « Pratiques et règles », « Retour sur le choc colonial » et « Initiatives nouvelles » ; la démarche peut paraître formelle. L'ouvrage émane des membres du programme « Études des sociétés kanak » (ESK) qui gère des crédits de recherche sur le financement public. Doté d'un conseil scientifique, ce programme s'est inscrit dans la politique gouvernementale de revalorisation des populations autochtones de Nouvelle-Calédonie, « [cet] élan essentiel [étant] prolongé par le lancement d'un programme de recherches [aidant] à la réflexion sur le monde kanak. Le présent ouvrage est en grande partie le résultat collectif de cette initiative » [Bensa, Leblic, 2000 : 2]. Les thèmes

traités sont ouverts : organisations sociales « kanak ¹ », analyses de pratiques qui se cherchent ou s'affirment ², retours sur le passé colonial et sur celui des sociétés préexistantes ³ et présentations d'enjeux contemporains ⁴. Un avant-propos du directeur de l'Agence pour le développement de la culture kanak ainsi qu'une introduction d'Alban Bensa et d'Isabelle Leblic ancrent l'ouvrage dans la valorisation culturelle si présente dans les évolutions contemporaines. Je présenterai brièvement certains articles.

« Le chef kanak. Les modèles et l'histoire », d'Alban Bensa, ouvre le recueil : riche d'apports, il s'attaque à l'inscription incertaine du chef dans les domaines de la « paix » et de la « guerre » : « Que faire [...] des variations [...] entre ce chef guerrier, tout-puissant, voire tyrannique, que montrent les textes du XIX^e siècle, le chef sans pouvoir et cantonné à un rôle symbolique dont Leenhardt fait le portrait et le chef étranger accueilli, aux pouvoirs limités par les maîtres du sol qui l'ont reçu, tel qu'il apparaît dans les recherches menées après la seconde guerre mondiale » [Bensa, 2000 : 11] ? L'auteur analyse l'implantation guerrière d'une population de la côte est sur un territoire de l'arrière-pays de Koné (côte ouest) ; les premiers mouvements lignagers se placent aux alentours de 1750, les dernières actions étant arrêtées par la présence coloniale

1 « Le chef kanak. Les modèles et l'histoire », « Adoptions et transferts d'enfants dans la région de Ponérihouen », « « Los et le souffle » : protocole et valeurs ultimes chez les Paimboas », « Chronique meurtrière d'une mutation théologique. Maré (îles Loyauté) ».

2 « Le droit maritime kanak et ses transformations », « Enquête linguistique et enjeux culturels », « Le pluralisme médical à Lifou ».

3 « Terminologie de parenté proto-océanienne : continuité et changement dans les langues kanak », « Les sociétés préeuropéennes de Nouvelle-Calédonie et leur transformation historique : l'apport de l'archéologie », « De l'idée de cantonnement à la constitution des réserves. La définition de la propriété indigène », « Tisser des liens politiques. Mobilisation électorale et vote mélanésien (1946-1958) », « Histoire et mémoire d'une institution coloniale : la scolarisation des Kanak au temps de l'indigénat ».

4 « La mémoire kanak de Nouméa », « Les gens de Nouméa. Mutations et permanences en milieu urbain », « Partir à Nouméa. Remarques sur les migrants originaires de la région ajië », « Hommes et femmes : harmonie d'ensemble ou antagonisme sourd ? ».

française vers la fin du XIX^e siècle. Cette conquête par la force et cette longue mise en place d'un territoire sont une illustration dont il n'était guère d'exemples; elles montrent qu'après la prise de possession de 1853, les visées et les découpages coloniaux deviennent des dimensions essentielles des rapports conflictuels entre les groupes autochtones. Par-delà le temps, l'auteur est happé par cette histoire qui se clôt (peut-être) à sa manière: alors que n'étaient collectés jusque-là que des récits « factuels » sur le sujet, voulant se faire préciser par un conteur un récit recueilli dans les années cinquante, il a la surprise de s'entendre rapporter un « mythe de fondation » du territoire en bonne et due forme « qui occulte entièrement les migrations des clans qui s'allièrent dans la vallée de Koné pour établir la chefferie » [Bensa, 2000 : 36].

Dans son article au titre étonnant de « Chronique meurtrière d'une mutation théologique. Maré (îles Loyauté) », Charles Illouz traite, comme Alban Bensa, du « personnage du chef » centré « sur la paix » ou « sur la guerre »; et tout comme lui, au travers de changements. Ici s'arrête toutefois la comparaison, puisque si le thème surgit pour Bensa de distorsions, Illouz traite du passage d'une institution où le « chef » était un « chemin de nourriture » à une institution où le corps du chef est instauré en arme de guerre. Cette transformation marginalise les anciens détenteurs du pouvoir sur le chef; les opérateurs en sont des lignages connus en lifou sous l'appellation d'*acania* ou de « maîtres du mal ». Deux types sont distingués dans leur complémentarité puisque c'est « parce que le [chef] s'offre tout entier sous forme excrémentielle à l'appétit du mal-souillé qu'une autre modalité de ce dernier, *acania core'ma*, [...] saura le pourvoir en chair fraîche. Ce cycle [se substitue] à celui qu'ouvrait la parole d'abondance agricole des vieux derniers-nés, désormais muette » [Illouz, 2000 : 210]. Ce mode d'organisation adopté dans une chefferie de Maré à partir d'un modèle et de lignages venus de Lifou n'avait pas été noté jusqu'ici aux îles Loyauté.

« “Los et le souffle” : protocole et valeurs ultimes chez les Paimboas », de Dominique Bretteville, est une description aussi novatrice que les précédentes à propos d'une organisation sociale du nord de l'île. L'auteur traite des pratiques cérémonielles amenées par le décès d'un membre de la chefferie en montrant le lien (jamais exemplifié de cette manière) au

cycle horticole, aux représentations de l'igname et à la cérémonie des prémices. Chez les Paimboas, le cycle horticole ne peut s'ouvrir que lorsque toutes les levées de deuil ont été effectuées et que la fête des prémices a eu lieu, ces deux cérémonies étant liées. À l'inverse de ce qui prévaut ailleurs sur la Grande Terre, une cérémonie des morts met en scène l'organisation locale, pour l'essentiel suivant les préséances et les hiérarchies établies. Lors d'une première présentation d'offrandes, les « maternels » sont positionnés après les composantes de la chefferie, cette situation étant ailleurs impensable. Une seconde distribution – d'importance cette fois – active le schéma plus familial des « paternels » faisant face aux « maternels ».

Plusieurs articles nous paraissent avoir en commun de traiter de conflits contemporains dont les genèses sont détachées des situations précoloniales. Trois d'entre eux abordent l'urbanisation des populations autochtones. Dorothee Dussy, dans « La mémoire kanak de Nouméa », traite des revendications opposées et conflictuelles sur les terres de la ville de Nouméa; la terre d'appropriation lignagère aux mains de fondateurs est réclamée au titre des chefferies, lesquelles ne disposaient guère du contrôle foncier. Christine Hamelin (« Les gens de Nouméa. Mutations et permanences en milieu urbain ») et Michel Naepels (« Partir à Nouméa. Remarques sur les migrants originaires de la région ajië ») abordent les processus d'une urbanisation qui après avoir été longtemps contenue représente près de 30 % de la population autochtone depuis la fin des années quatre-vingt. Sur deux, voire trois générations, une population urbaine mélanésienne s'est créée dont la croissance dépasse les apports migratoires; de nouveaux comportements s'instaurent, les liens avec les ruraux se maintenant dans les deux sens. Au plan des stratégies individuelles, la migration vers Nouméa ne se comprend qu'au regard des systèmes locaux et de leurs tensions: partir, « c'est d'abord quitter sa tribu, parce qu'on a des raisons de le faire » [Naepels, 2000 : 363]. Cette conclusion sur les situations conflictuelles contemporaines en milieu autochtone est aussi à l'origine de l'article de Christine Salomon (« Hommes et femmes. Harmonie d'ensemble ou antagonisme sourd? ») sur les tensions entre les sexes qui sont amenées par les décalages entre les situations contemporaines et les rôles hérités de « la coutume ».

Ce premier bilan des travaux produits dans le cadre du programme « Études des sociétés kanak » (ESK) fait preuve d'apports. Il est sans doute moins pertinent au regard de l'élaboration d'une réflexion collective annoncée en introduction; mais le projet est, il est vrai, encore jeune.

Patrick Pillon

Véronique ALARY
*Les Cacaoculteurs camerounais face
 aux risques.*

Essai de modélisation

Paris, L'Harmattan, coll. Bibliothèque du développement, 2000, 236 p.

Cet ouvrage est une étude économique du comportement des cacaoculteurs camerounais durant la période de turbulences (crise économique, dévaluation...) de 1991-1994. Le sous-titre, *Essai de modélisation*, ne laisse de prime abord aucun espoir à tout chercheur non familiarisé avec les modèles mathématiques ou économiques. Sa première impression pourrait être: « Encore un ouvrage pour public d'économistes spécialistes! » Et pourtant... Quels sont les risques subis ou assumés par les cacaoculteurs? Cette simple question nous entraîne dans une étude précise du contexte dans lequel le cacaoculteur agit. L'étude du fonctionnement d'un système de production (calendrier des travaux agricoles, niveau de technicité, régime foncier, imprévus et risques sociaux) fragile et vulnérable et d'un système d'économie de marché risqué, retrace ce cadre dans lequel se meut le cacaoculteur. Véronique Alary peut alors reconstituer le processus de décision, puis émettre des hypothèses pour constituer un modèle. Ce modèle, point d'orgue de l'ouvrage, remplit ici sa véritable fonction: vérifier la pertinence d'hypothèses et mettre en exergue les principaux facteurs explicatifs des comportements, selon le contexte considéré: « La formalisation de la prise de décision à l'aide d'un modèle est le seul moyen de tester la validité des hypothèses émises sur le processus de décision des planteurs à partir de l'analyse empirique. Elle répond donc à un objectif de clarification mais aussi à un objectif prospectif » [p. 26]. Alors, dans un dernier chapitre, il est possible de tracer quelques scénarios: en effectuant quelques tests sur l'effet prix, sur les différentes possibilités de politiques étatiques agricoles sur les prix, les salaires, les subven-

tions aux intrants ou la mise en place d'un système de crédit, l'auteur semble tracer quelques avenir possibles et proposer les politiques qui sembleraient les plus efficaces.

Il est toutefois possible d'émettre quelques critiques.

Alors que la dimension anthropologique et sociale est largement prise en compte, il n'est jamais fait mention de la religion: serait-ce une donnée étudiée qui se serait révélée à l'exploitation tout à fait anecdotique, ou alors ce vaste domaine aurait-il été omis dans le champ d'étude? Étant donné que cette dimension religieuse acquiert une place croissante dans les comportements économiques des acteurs dans maintes autres régions africaines (les nouveaux mouvements religieux, notamment pentecôtistes, qui insufflent un ethos économique capitaliste, les religions comme base communautaire dans la constitution d'associations...), il aurait fallu, au moins à titre de comparaison, le mentionner.

En outre, l'auteur fait assez souvent référence à la sorcellerie, en l'associant avant tout à des pratiques maléfiques qui visent à nuire à autrui. Mais il est impossible de dissocier cette « sorcellerie » de son contexte anthropologique et social, appelé, pour reprendre l'expression camerounaise, « la tradition ». Inversement, cette « tradition », ce n'est pas que la « sorcellerie », dans le sens restreint accordé dans l'ouvrage. C'est aussi une vision du monde (monde visible et monde invisible chez les Bamiléké par exemple), un système de régulation sociale, un marqueur identitaire, etc. L'omniprésence de cette « tradition » n'est alors pas qu'un frein à l'innovation. N'est-ce pas aussi un mode de structuration des groupes sociaux qui régule les éventuels conflits? Finalement, cette « tradition » donne naissance et fermente un ethos spécifique, notamment dans le domaine comportemental: à ce niveau, encore une fois, la question lancinante de tout chercheur qui pratique sur le terrain camerounais se pose: puisque l'étude porte sur des régions bamiléké et des régions bassa ou bëti, remarque-t-on, dans les comportements, des spécificités qui viennent appuyer les thèses d'un ethos bamiléké original qui se caractérise par un comportement économique qui favorise une bonne insertion dans le système économique moderne?

Enfin, on peut également regretter que l'auteur n'ait pas approfondi, à partir de sa réflexion

sur « les multiples rationalités » [p. 97 *sq.*], au niveau théorique, sa critique sur l'utilité, un des fondements de l'économie. Après une telle étude, qui se fonde sur un terrain riche et un soubassement théorique incontestable, le lecteur s'attend à ce que l'économiste tire toutes les conséquences de sa réflexion. Quid des théories actuelles sur l'utilité? Parfois d'ailleurs, il semblerait qu'il se rapproche dans ses conclusions des idées émises par le Mauss (Mouvement anti-utilitariste en sciences sociales), sans pourtant jamais s'y référer.

Émettre les critiques dans une première partie sert aussi à mettre en valeur les grandes qualités de la recherche et de l'exposé. Citons les principales:

– Un travail de terrain rigoureux, au sein du projet Ocisca, qui a nécessité une présence directe (et non pas seulement par des « enquêteurs ») avec les personnes interviewées, en des régions et des périodes différentes (tenant compte des saisons agricoles). Il faut noter d'ailleurs sur le sujet une donnée assez rare: la même enquête a été faite avant et après la dévaluation, ce qui a permis d'en mesurer les premiers effets.

– Un enchâssement des analyses économiques dans leur contexte anthropologique et social (notamment le chapitre IV: « Imprévus et risques sociaux »). Cette présence sur le terrain a permis à l'économiste de mesurer toutes les conséquences d'une maladie, d'un deuil, de funérailles, d'un système foncier traditionnel, de la division sexuelle, générationnelle et statutaire des tâches, de l'organisation associative, voire de la signification *in situ* de la cacaoyère (le cacaoyer n'est pas uniquement un moyen de production, mais un « capital sur pied », « une assurance pour la famille », un marqueur statutaire...), sur le système de production. Il retrace alors un tableau extrêmement précis de ce contexte, dont chaque élément est une adjonction dans la complexité du processus comportemental.

– Une riche étude théorique sur des concepts comme les concepts de « rationalité » et de « risque ». Cette étude est d'ailleurs l'autre fondement du modèle: celui-ci n'est en effet pas une longue équation que l'on essaie de coller à une étude de cas, mais une élaboration qui tient à la fois compte d'une expérience de terrain et d'un apport théorique. Certes, des données de terrain fiables et une connaissance quasi « charnelle » (être présent) sur place sont le matériau de base dans l'élaboration et l'uti-

lisation d'un modèle, mais il est impossible de négliger la façon d'exploiter cette information, de la rendre visible et compréhensible, l'aspect théorique. Les nombreuses références à des spécialistes dans les modèles économiques viennent alors en critique ou au secours de l'auteur dans ce travail d'exploitation. Mais ce travail théorique n'est pas qu'un apport a posteriori dans l'exploitation. Le terrain sert aussi de base à cette élaboration théorique: les deux aspects se fécondent mutuellement. Nous obtenons dès lors une analyse théorico-empirique de la notion de « risque », fondement théorique du modèle puisque principal facteur explicatif des comportements économiques, en étant le point nodal dans l'interrelation rationalité-temps-environnement économique et social. Ce modèle remplit alors véritablement une fonction de recherche – outre son rôle de prévision: c'est un nouvel instrument pour exercer son regard critique et comprendre les multiples facteurs qui entrent en compte dans un comportement.

– Une étude de cas précise des conséquences locales d'une politique (ou d'une désorganisation politique!) nationale et de l'intégration dans une économie mondiale. Entre le désengagement étatique et la fluctuation des cours, le cacaoculteur camerounais a été soumis à rude épreuve. La dévaluation, « une chance qui n'a pu être saisie » [p. 90], dont on peut mesurer les effets grâce aux enquêtes de terrain qui ont été effectuées avant et après, n'a pas rempli tous les espoirs, loin il s'en faut! D'ailleurs, grâce au modèle, l'auteur peut effectuer quelques simulations et proposer les actions qui semblent les plus efficaces (du point de vue du revenu des cacaoculteurs).

– Enfin, l'exposé est d'une extrême clarté. Le plan bien structuré, la progression bien cadencée et un style limpide permettent au lecteur de suivre le raisonnement et de comprendre le modèle, même s'il n'est pas habitué à ce dernier exercice! Malgré un sujet complexe à exposer, c'est un ouvrage très aisé de lecture.

Au final, voici un ouvrage à conseiller à tous ceux qui s'intéressent non seulement à l'économie rurale africaine, mais aussi à ceux qui mènent des recherches sur les comportements (notamment au sujet de tous les facteurs qui entrent en compte dans un système de production), les théories de l'utilité, les modèles économiques et sur la manière d'en faire un exposé clair et concis...

Gilles Séraphin

Résumés

Jean COPANS, « **Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?** »

Il s'agit d'expliquer le paradoxe qui veut qu'avec la multiplicité des théories concernant l'État en Afrique noire, le bilan des études empiriques consacrées à la fonction publique et à l'administration comme aux fonctionnaires soit très pauvre, quelle que soit la tradition disciplinaire ou nationale des sciences sociales. En devenant un objet purement politique, surtout après les périodes d'ajustement, de crise et de démocratisation, l'État semble avoir perdu sa qualité de corps social bureaucratique. Après un examen rapide des quelques éléments disponibles pour une sociologie des fonctionnaires (tant au niveau global que local ou sectoriel), nous examinons les causes possibles de ce désintérêt: la dynamique de l'approche du « politique par le bas » au cours des années 1980-2000, l'absence de sociologie de l'organisation appliquée ou extrapolée aux États africains et le décrochage thématique qui s'en est suivi. Les travaux plus récents sur la corruption (notamment en matière de développement) ou sur la privatisation des fonctions de l'État ne solutionnent pas le problème. Pourtant, l'existence sociologique des appareils d'État nécessite une approche empirique et une perspective aussi bien historique que comparatiste.

• Mots clés: Afrique noire – Administration – Bureaucratie – Corruption – Fonctionnaires – Organisation.

Dominique DARBON, « **De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques** »

Le fonctionnaire des Afriques est mal connu et fait l'objet d'un ensemble d'appréciations non validées. En dépit de leur incertitude, de nombreux éléments permettent cependant de dresser des images globales de ces agents

publics mal identifiables et fortement affectés par l'échec des États développementalistes et l'importance des réformes engagées dans le cadre des réformes de l'État. Chaque fonction publique poursuit ses propres dynamiques mais partout le modèle colonial du fonctionnaire montre ses limites tandis que l'image d'un professionnel de l'action publique supposant une relecture complète des rapports entre l'État, les bailleurs de fonds et la société commence à apparaître.

• Mots clés: Fonctionnaires – Réformes – Bureaucraties – Action publique – Administrations comparées.

Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « **Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar** »

À l'instar de la majorité des pays africains, Madagascar s'est engagée depuis deux décennies dans une succession de réformes de la fonction publique. Cet article se propose d'en dresser le bilan. La thèse centrale de l'étude est que les réformes de la fonction publique ont non seulement été un échec mais qu'elles ont paradoxalement contribué à la dégradation des services publics africains qu'elles étaient censées rendre plus efficaces. Après avoir mis en lumière les principaux dysfonctionnements de l'administration, à l'origine d'une véritable crise de confiance des usagers, à partir d'indicateurs objectifs et subjectifs, les auteurs se penchent sur les facteurs qui ont conduit à une telle situation. Ils mettent l'accent sur l'impact des politiques adoptées, notamment en termes d'emplois et de rémunérations. Pour finir, ils s'interrogent sur l'économie politique de la réforme afin de dégager quelques pistes pour l'avenir.

• Mots clés: Afrique – Administration – Corruption – Emploi – Fonctionnaires – Madagascar – Réforme de l'État – Salaire.

Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « **La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest** »

Les professions de sage-femme et de douanier, apparemment aux antipodes, sont pourtant unanimement décriées et offrent, selon les représentations populaires, quelques similitudes dans leur mépris envers les « usagers anonymes » (en contraste avec l'attention ou la complaisance envers les usagers recommandés) ou le « racket » auquel elles se livrent à leurs dépens, même si les revenus illicites qu'elles procurent sont très différents. On peut, de cette comparaison, déduire un « modèle exploratoire » qui tente de dégager certaines composantes des « normes pratiques » qui, loin des normes officielles, règlent les comportements des agents de l'État en Afrique : d'un côté, des cultures professionnelles locales, propres à chaque métier, où se mêlent des bribes de savoirs appris en formation et des savoir-faire et attitudes appris sur le tas ; de l'autre côté, une culture bureaucratique privatisée, commune à tous, avec son « privilégisme », ses « ventes à l'acte », son improductivité, son clientélisme, sa conjonction de déshumanisation et de sur-personnalisation.

• Mots clés : État – Bureaucratie – Corruption – Normes – Culture professionnelle – Informel – Santé – Douanes.

Giorgio BLUNDO, « **Négociier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise** »

Fondé sur des matériaux issus d'une recherche comparative en cours sur les mécanismes et les représentations de la « petite » corruption en Afrique de l'Ouest, l'article analyse les principales figures du courtage administratif au sein de la justice, de la douane et des services fiscaux locaux sénégalais. Un personnel vacataire, bénévole ou informel, pallie les difficultés d'accès aux institutions bureaucratiques, tout en pouvant servir de courroie de transmission des transactions corruptrices. Généré par une administration opaque, sous-équipée, peu contrôlée et aux pouvoirs discrétionnaires démesurés, ce personnel supplétif contribue au fonctionnement quotidien de l'État sénégalais « post-ajustement » et à son contournement. À travers une ethnographie des relations entre services

publics et usagers, l'article décrit les grandes logiques de fonctionnement de l'administration locale – qui font le lit aux pratiques d'intermédiation et de courtage – et évoque l'émergence de formes de privatisation informelle inédites et la progressive institutionnalisation de l'informel comme mode de gestion de l'État au quotidien.

• Mots clés : Corruption – Services publics – Courtage – Privatisation informelle – Justice – Douane – Fiscalité locale – Sénégal.

Marc RAFFINOT, « **“Motiver” et “chicoter” : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne** »

La pression fiscale dépend pour une part non négligeable du système d'incitation des agents chargés du recouvrement des impôts et taxes. L'existence, en Afrique subsaharienne, d'une très forte asymétrie d'information entre les dirigeants et les agents de recouvrement explique que le gouvernement en soit souvent réduit à négocier avec les agents un montant forfaitaire de taxes qui seront reversées au Trésor. Il en résulte que les prévisions de recettes réalisées par les régies financières ne sont pas forcément plus mauvaises que celles qui sont réalisées sur la base de méthodes macroéconomiques sophistiquées. Cela explique aussi que les réformes introduites par les programmes d'ajustement structurel n'aient pas réussi à produire une augmentation significative et durable des taux de pression fiscale. Ces réformes portent en effet surtout sur le dispositif fiscal en tant que tel sans prendre en compte de manière adéquate le système incitateur des services fiscaux et douaniers.

• Mots clés : Administration fiscale – Afrique subsaharienne – Ajustement structurel – Asymétrie d'information – Collecte des taxes – Corruption – Douane – Incitations – Pression fiscale – Prévisions de recettes budgétaires.

Jean-Baptiste GROS, « **Réforme de l'État et politique d'emploi public en Colombie** »

Cet article analyse les évolutions de l'emploi et des salaires des employés de l'État en Colombie depuis 1983. Au début des années quatre-vingt-dix, ce pays a changé de constitution et opté résolument pour une politique d'ouverture économique. L'adoption d'une

nouvelle constitution avait pour principal objectif de moderniser et relégitimer le rôle de l'État. L'ouverture économique implique une plus grande maîtrise des déficits publics et s'accompagne généralement de l'abandon de certaines activités de la part de l'État. L'évolution de la politique d'emploi public est donc marquée par la poursuite d'objectifs multiples. L'étude des comptes publics et des enquêtes emploi met à jour une augmentation importante du budget de l'État alors que celle de sa masse salariale s'avère bien moins conséquente. L'emploi public a diminué mais les salaires ont crû. L'évolution des besoins en main-d'œuvre de l'État a favorisé l'embauche de travailleurs qualifiés alors que leur coût augmente en raison de leur rareté relative sur le marché de l'emploi. Comprendre cette évolution requiert une analyse des techniques de gestion des ressources humaines adoptées dans le secteur public.

• Mots clés : Amérique latine – Colombie – Emploi public – Fonctionnaires – Réforme de l'État – Salaires.

Javier HERRERA, « Les fonctionnaires péruviens sont-ils surpayés ? »

L'existence d'une surrémunération des travailleurs du secteur public péruvien par rapport aux travailleurs du secteur privé est examinée à partir d'une analyse de l'enquête Enaho, la dernière disponible en matière de l'emploi. Après avoir constaté qu'une comparaison des niveaux moyens de revenu donnait un avantage très large aux salariés du secteur public, on met en évidence que ces différences étaient largement dues aux caractéristiques particulières des travailleurs du secteur public, en moyenne plus âgés, plus qualifiés que leurs homologues du secteur privé. L'analyse économétrique effectuée confirme les résultats déjà obtenus pour le Pérou avec l'enquête LSMS de 1985-1986 par Stelcner, Van der Gaag et Vijverberg en 1988. Les salariés du secteur public reçoivent une rémunération inférieure à celle des travailleurs du secteur privé ayant les mêmes caractéristiques. D'autres facteurs, davantage liés à la discrimination ethnique et à la protection dans l'emploi, apparaissent comme ayant autant sinon plus d'importance que l'appartenance au secteur public dans l'équation de gains.

• Mots clés : Amérique latine – Pérou – Différentiel salaires publics-privés – Fonctionnaires – Biais de sélection.

Nolwen HENAFF, « Les fonctionnaires vietnamiens dans la transition »

Dans le Viêt-nam indépendant puis réuni, les cadres du Parti ont remplacé les cadres coloniaux. Le passage progressif à un système de marché, dans lequel les cadres locaux ont joué un rôle souvent déterminant, a entraîné des bouleversements fondamentaux dans les effectifs, les statuts et les niveaux de vie des employés du secteur public. Alors que la transition s'achève sur le marché du travail, pour lequel les problèmes à résoudre sont de plus en plus proches de ceux que connaissent d'autres pays à faibles niveaux de revenu, elle est loin d'être terminée dans la fonction publique. Les fonctionnaires vietnamiens sont pris dans un faisceau d'intérêts contradictoires. Leurs intérêts, en tant qu'individus, membres d'un corps constitué et représentants de l'État, ne sont pas dénués d'ambiguïté, d'autant que l'État semble éprouver des difficultés croissantes à refléter les aspirations d'une population dont le *doi moi* a permis de libérer les diverses expressions.

• Mots clés : Viêt-nam – Administration – Entreprises d'État – Cadres – Fonctionnaires – Transition – *Doi moi* – Emploi – Revenus.

Anne VAUGIER-CHATTERJEE, « Du cadre d'acier au cadre de bambou : grandeur et décadence de la bureaucratie indienne »

L'administration indienne, héritage de la colonisation, est aujourd'hui en procès. Si elle a fait ses preuves durant les quatre premières décennies de construction nationale, sa résistance aux réformes en fait aujourd'hui le bouc émissaire de l'échec des politiques d'ajustement structurel et de l'insertion de l'Inde dans le système-monde. Faut-il réinventer l'administration indienne? L'empire des Babus semble à la croisée des chemins. Il connaît aujourd'hui de profondes mutations tant dans sa composition que dans son fonctionnement avec l'ouverture de l'Inde au marché mondial depuis 1991. L'heure est aux réformes mais ces dernières n'ont fait que s'amorcer.

• Mots clés : Bureaucratie – Libéralisation – Quotas – Décentralisation – Planification – Réformes.

Abstracts

Jean COPANS, « **Black Africa: a State without civil servants?** »

The author seeks to explain the paradox that, despite the multiplicity of theories about the State in black Africa, empirical studies devoted to the public service, to the administration and to civil servants, have provided only meagre results, regardless which social science discipline or which country is involved. As the State becomes a purely political entity, especially during periods of adjustment, crisis or democratisation, it seems to have lost its status as a social group of bureaucrats. After a brief examination of available data on the sociology of civil servants (at global, regional and sectoral levels), we examine the possible causes for this lack of interest, such as the dynamics of the “grass-roots politics” approach during the 1980s and 90s, the fact that sociology of organisation has not been applied or extrapolated for African states, and the resulting thematic disengagement. The most recent studies on corruption (notably in the area of development) or on the privatisation of administrative functions do not provide solutions for these problems. Yet the sociological existence of State organs calls for an empirical approach which takes into account both the historical and the comparative perspective.

- Key-words: Black Africa – Administration – Bureaucracy – Corruption – Civil servants – Organisation.

Dominique DARBON, « **The difficulty in finding and appointing civil servants and professional staff in African administrations** »

The African civil servant is little known and is seen from the prism of non-validated presumptions. Despite this lack of validation, a

number of factors allow us to establish some broad notions about these public officials who suffer from a poor image, from the failure of developmentalist states and from the far-reaching scope of restructuring undertaken within the framework of state reform. Each national public service has its specificities but the limits of the colonial model are clearly identifiable. Nonetheless, a new image of the public programme professional is emerging, with the requirement for a complete review of the relationship between the State, donors and the society.

- Key-words: Civil servants – Reforms – Bureaucracy – Public programmes – Comparison of administrations.

Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD, « **Twenty years of public service reform in Madagascar** »

As in the majority of African countries, Madagascar has been engaged in a series of public service reforms for two decades. This article provides a review of these changes and argues that public service reforms have not only failed but, paradoxically, have contributed to a degradation of African public services which they are supposed to make more efficient. Focussing on the principal problems in the administration, which seriously undermined citizens' confidence in their public service, this article reviews the objective and subjective causes and the factors which have created this situation. The authors concentrate on the impact of the policies adopted, especially in terms of jobs and pay. Finally, they examine the economic policy of the reform in order to identify some pointers for the future.

- Key-words: Africa – Administration – Corruption – Employment – Civil servants – Madagascar – State reform – Salary.

Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « **The midwife and the customs officer. Local professional cultures and privatised bureaucratic practices in West Africa** »

The professions of midwife and customs officer, although apparently at opposite ends of the spectrum, are however unanimously discredited and offer, according to popular accounts, a certain number of similarities in their disdain for “anonymous users” (in contrast with the complaisant attitude shown to recommended users) and in the “racket” established at the expense of these users, even if the amount of illegal revenues varies considerably. By comparing their methods, we can develop an “exploratory model” which attempts to identify certain elements of “practical norms” which, although different from “official practice”, regulate the behaviour of state officials in Africa. On the one hand, local professional traditions, which are specific to each group, lead to a mix of scraps of knowledge picked up in training, local know-how and attitudes picked up on the job; on the other, there is a well-understood system of privatised bureaucracy, with its “privileges”, its “documents for cash”, its lack of productivity, its “personal favours”, its combination of dehumanised activities and personalisation for certain tasks.

• Key-words: State – Bureaucracy – Corruption – Practices – Professional culture – Informal – Health – Customs.

Giorgio BLUNDO, « **Dealing with the State from day to day: business agents, brokers and touts negotiate between the cracks in the Senegalese administration** »

Using material obtained during an on-going comparative study of the mechanisms and representations of low-level corruption in West Africa, this article analyses the main features of brokerage in the administration of justice, customs and local tax offices in Senegal. Unofficial staff, usually on temporary assignment, unpaid, or undeclared, seek to overcome the difficulties in obtaining access to bureaucratic institutions, while taking advantage of these difficulties to make corrupt transactions. Made possible by an opaque administration, which is understaffed, barely supervised and endowed with inordinate discretionary power, these supernumeraries facilitate the daily

functioning of the Senegal administration in its post-adjustment phase and its circumvention. Using an ethnographical approach to the links between public service and users, the article describes the principal methods of operation at the local government level – which encourage them to serve as intermediaries and brokers – and foresees the emergence of informal forms of privatisation and increasing informality within institutions as a way of managing state administration on a day-to-day basis.

• Key-words: Corruption – Public services – Brokerage – Informal privatisation – Justice – Customs – Local taxation – Senegal.

Marc RAFFINOT, « **Motivation and punishment: the political economy of fiscal pressure in Sub-Saharan Africa** »

Tax collection depends in large part on a system for motivating officials with responsibility for collecting taxes. In Sub-Saharan Africa, a strong asymmetry of access to information between government and tax collection agents explains why the government is often reduced to negotiating with the agents in order to establish a set amount of taxes to be paid to the Treasury. As a result, provisions of tax revenues by treasury officials are not necessarily any worse than those obtained by using sophisticated macroeconomic methods. This also explains why the reforms introduced in structural adjustment programmes have not succeeded in producing a significant and sustained increase in the rates of tax gathering. These reforms have mainly affected the fiscal arrangements as such without giving sufficient weight to the motivation system of the fiscal and customs services.

• Key-words: Fiscal administration – Sub-Saharan Africa – Structural adjustment – Asymmetry of information – Tax collection – Corruption – Customs – Motivation – Fiscal pressure – Provisions of budget revenues.

Jean-Baptiste GROS, « **State reform and public employment policy in Colombia** »

This article analyses the evolution of employment and salaries of state employees in Colombia since 1983. At the beginning of the 1990s, this country changed its constitution and resolutely opted for an open economy policy. The principal objective in adopting a new

constitution was to modernise and give new legitimacy to the role of the state. This new economic policy implied a greater control of state deficits and is generally accompanied by the state's withdrawal from certain activities. The evolution of public employment policy is now marked by the meeting of multiple targets. The study of public accounts and employment surveys shows that there has been a substantial increase in the national budget, while the increase in wage bill is less significant. The public has diminished while the salaries have increased. Changes in manpower requirements for the State led to the hiring of workers, but the cost of hiring has increased because of the relative scarcity on the labour market. To understand this evolution, an analysis of human resource management techniques adopted in the public sector is required.

- Key-words: Latin America – Colombia – Public employment – Civil servants – State reform – Salaries.

Javier HERRERA, « **Are Peruvian civil servants overpaid?** »

The high salaries of public sector workers in Peru, compared with those of private sector workers, are reviewed with reference to an analysis of the Enaho survey, the most recent survey available on employment. Having noted that a comparison of average levels of salary shows that public sector employees are better paid by a large margin, we demonstrate that these differences are largely due to specific characteristics of public sector employees who are, on average, older and better qualified than their peers in the private sector. This econometric analysis confirms data from Peru obtained during the LSMS survey of 1985-1986 by Stelcner, van der Gaag and Vijvberg in 1988. Public sector employees receive a lower salary than those in the private sector with the same qualifications. Other factors, which may be linked to ethnic discrimination and to tenure, seem to have at least as much, if not more, importance than the status of public servant in the income function.

- Key-words: Latin America – Peru – Public-private salary differentials – Civil servants – Selection bias.

Nolwen HENAFF, « **Vietnamese civil servants in transition** »

In independent then re-unified Vietnam, Party cadres have replaced the colonial managerial staff. Moves towards a market economy, in which local managers have played a key-role, have caused fundamental changes in the number, status, and standard of living of public sector employees. While transition is coming to an end on the labour market, for which the problems come increasingly close to those other low income countries face, it is far from over in the civil service. Vietnamese civil servants are under the influence of contradictory interests. Their interests as individuals, as members of a professional body, as representatives of the State, do not lack ambiguity, since the State seems to have increasing difficulty in reflecting the aspirations of the population which is now permitted freedom of expressions by *doi moi*.

- Key-words: Vietnam – Administration – State enterprises – Managers – Public servants – Transition – *Doi moi* – Employment – Income.

Anne VAUGIER-CHATTERJEE, « **Transition from a steel structure to a bamboo structure: grandeur and decadence in the Indian bureaucracy** »

The Indian administration, heir to the colonial era, is now under review. Even if it proved its worth during the first four decades of national construction, its resistance to reform now makes it the scapegoat for the failure of structural adjustment policies and of India's integration in the world system. Is it necessary to reinvent the Indian public service? The Empire of the Babus seems to be at a cross-road. Since India opened up to the world market in 1991, it now has to make important changes both in the composition and in the operations of its bureaucracy. The time for reform has arrived but changes have barely begun.

- Key-words: Bureaucracy – Liberalisation – Quotas – Decentralisation – Planning – Reforms.

Achevé d'imprimer en novembre 2001
sur les presses de

HORIZON
G R O U P E

Parc d'activités de la plaine de Jouques
200, avenue de Coulin
13420 Gémenos

pour le compte des éditions de l'Aube,
Le Moulin du Château, F-84240 La Tour d'Aigues

Conception éditoriale: Sonja Boué

Numéro d'édition: 637
Numéro d'imprimeur:
0111-138

Dépôt légal: 4^e trimestre 2001

Imprimé en France

La réforme de l'État est partout à l'ordre du jour, au Sud comme au Nord. Une abondante littérature concerne les nouveaux rôles de l'État dans un contexte de mondialisation. En revanche, peu d'analyses concernent les agents de l'État, qui sont pourtant au cœur de ces transformations. De fer de lance du développement, les fonctionnaires se sont vus transformés en boucs émissaires de l'échec des politiques d'ajustement. Ils sont accusés de tous les maux, notamment par le FMI et la Banque mondiale : trop nombreux, trop payés, corrompus, inefficaces.

Les études réunies dans ce volume proposent d'abord un état des lieux. Qu'en est-il en réalité ? Est-il possible d'approfondir l'analyse malgré une information de base souvent lacunaire ? C'est ce que tentent des contributions portant sur des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Elles mobilisent des approches diversifiées, politologiques, sociologiques, anthropologiques et économiques. Elles montrent que la situation est plus complexe et moins connue qu'on ne semble généralement s'accorder à le penser. Elles apportent ainsi une contribution multidisciplinaire à la réflexion sur la réforme de la fonction publique, réforme nécessaire pour reconstruire de véritables services publics et redonner aux États une capacité autonome de définition de leurs stratégies et de négociation.

Sommaire

Introduction. Recherche fonctionnaires désespérément !, *Marc Raffinot, François Roubaud*

Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?, *Jean Copans*

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

Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar, *Mireille Razafindrakoto, François Roubaud*

La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest, *Jean-Pierre Olivier de Sardan*

Négocier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise, *Giorgio Blundo*

"Motiver" et "chicoter" : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne, *Marc Raffinot*

Réforme de l'État et politique d'emploi public en Colombie, *Jean-Baptiste Gros*

Les fonctionnaires péruviens sont-ils surpayés ?, *Javier Herrera*

Les fonctionnaires vietnamiens dans la transition, *Nolwen Henaff*

Du cadre d'acier au cadre de bambou : grandeur et décadence de la bureaucratie indienne, *Anne Vaugier-Chatterjee*

Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?

n° 20/2001

ISSN : 1278-3986

éditions de l'aube/IRD

124,70 FF/19 euros

