

BUREAUCRATIE PUBLIQUE ET RÉFORME MANAGÉRIALE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE BRÉSILIENNE DE 1995

Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA

Les années 1930 ont amorcé au Brésil un renforcement notable de la haute fonction publique, qui s'est progressivement intégrée à l'élite dirigeante. Associée à la bourgeoisie industrielle, elle a joué pendant un demi-siècle un rôle déterminant dans le pilotage du processus d'industrialisation nationale. Cette alliance « développementaliste » est toutefois entrée en crise au milieu des années 1980, sous la pression conjointe d'une profonde crise économique (explosion de la dette externe, hyperinflation), de l'accélération de la globalisation, et de la décentralisation issue de la constitution de 1988¹. Au début des années 1990, sous la présidence de Fernando Collor de Mello (1990-1992), la mise en place de réformes néolibérales de facture orthodoxe a contribué à affaiblir davantage la bureaucratie et la bourgeoisie industrielle. Il a fallu attendre le succès du « plan real » de stabilisation monétaire de 1994, et l'élection consécutive de son principal artisan, Fernando Henrique Cardoso, à la présidence de la république, pour que la crise de gouvernabilité alors traversée par le pays puisse être surmontée. Par la suite, au cours des années 2000, les coalitions de soutien au néolibéralisme orthodoxe se sont progressivement affaiblies, discréditées par l'échec relatif des mesures qui s'en sont inspirées, comparé aux performances économiques des pays – notamment est-asiatiques – ayant adopté des stratégies nationales de développement largement hétérodoxes². À l'heure actuelle, l'opportunité est de nouveau offerte d'une inflexion en faveur de politiques publiques d'inspiration développementalistes, politiques adossées à une nouvelle coalition sociale dominante associant la bourgeoisie industrielle, la bureaucratie et les syndicats.

1. Sur la crise de l'État brésilien et la difficile formulation d'une réforme administrative jusqu'au milieu des années 1990, voir : SALLUM B., *Labirintos : Dos generais à Nova Republica*, Sao Paulo, Hucitec-Sociologia-USP, 1996

2. Il convient toutefois de noter que le succès des pays est-asiatiques avait d'abord été interprété, de manière biaisée, comme un succès de l'ouverture commerciale, ignorant ainsi les stratégies nationales d'industrialisation qui l'avait rendu efficace en amont. Voir : BROHMAN J., *Popular Development*, Oxford, Blackwell, 1996.

L'un des enjeux déterminants de l'affrontement entre les néolibéraux et leurs opposants a concerné les modalités de la réforme de l'État : comment repenser les objectifs, les instruments d'action et l'organisation étatiques dans un contexte de compétition accrue entre les nations ? L'objectif de cet article est d'analyser les déterminants de la réforme administrative brésilienne entreprise au milieu des années 1990³, et les recompositions organisationnelles qu'elle a suscitées. Pour cela, il importe d'abord de rappeler le contexte de crise de gouvernabilité qui a précédé sa mise en œuvre (partie 1), avant d'analyser plus précisément le contenu de la réforme et ses effets (parties 2 et 3).

La tourmente des années 1987-1994 : crise économique, crise de l'État

Entre 1930 et le milieu des années 1980, la bureaucratie brésilienne, associée à la bourgeoisie industrielle et aux salariés des entreprises publiques, a fait partie intégrante de l'élite dirigeante brésilienne. Cette alliance a souvent été décrite comme le support social d'un pacte de nature national-développementaliste. Pour ce qui concerne ses performances économiques, l'alliance entre la bureaucratie et la bourgeoisie industrielle a souvent été identifiée dans la littérature comme un élément déterminant du développement économique d'un pays⁴, et la croissance prolongée qu'a connue le Brésil (celle notamment de son secteur industriel) lui a été largement imputée. Toutefois, à compter de l'échec, en 1986, du Plan Cruzado de stabilisation monétaire, et de l'affaiblissement consécutif de la coalition politique promotrice de la démocratisation – à laquelle ont pris part des secteurs importants de l'administration⁵ – le pays est entré pendant quatre ans (1987-1991) dans une situation de vacance *de facto* du pouvoir, jusqu'à la mise en œuvre de réformes néolibérales par le second gouvernement Collor en 1991⁶. Par ces réformes, l'alliance développementaliste s'est vue remplacée par une nouvelle coali-

3. En charge de la formulation et du début de la mise en œuvre de cette réforme, mes conseillers et moi-même avons rédigé le *Plan Directeur de la Réforme de l'appareil de l'État*, ainsi que plusieurs travaux parus dans la *Revista do Serviço Público*. J'ai synthétisé ces travaux, tout en proposant une première évaluation de la réforme, dans : BRESSER PEREIRA L.C., SPINK P., (dir.), *Reforming the State : Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1999. Cf. également : PETRUCCI V., SCHWARZ L., *Administração Pública Gerencial : À Reforma de 1995*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1999 ; GILL I., « Some Determinants of Sustainable Public Administration Reform. Or, Why I Am Optimistic about Administrative Reforms in Brazil », Brasília, The World Bank Brasilia Office, Paper prepared for the British Council sponsored Seminar on Public Reform in Brazil and the British Technical Cooperation, London, November 23, 1998. Il existe aujourd'hui une volumineuse bibliographie sur la réforme.

4. Cf. par exemple EVANS P., *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation* Princeton, Princeton University Press, 1995.

5. Sur le rôle de la haute fonction publique dans le processus de démocratisation, voir notamment : O'DONNELL G., « Transições, continuidades, e alguns paradoxos », in WANDERLEY REIS F., O'DONNELL G., (dir.), *A Democracia no Brasil : Dilemas e perspectivas*, Sao Paulo, Vertice, 1988, p. 41-90.

tion composée de cadres financiers bien insérés dans les circuits d'investissements internationaux, de sociétés multinationales et de rentiers, tous profitant de la hausse des taux d'intérêt et de l'appréciation des taux de change provoquée par les politiques de lutte contre l'inflation et d'équilibre commercial.

Les réformes économiques alors entreprises n'ont pourtant pas eu les effets escomptés : l'ouverture commerciale a été hâtive et radicale, ignorant le fait que les tarifs douaniers avaient pour rôle non seulement de protéger le secteur industriel, mais également de limiter l'appréciation des taux de change provoquée par le syndrome hollandais⁷, et le déficit des comptes courants engendré par le déséquilibre des termes de l'échange. Dans le même temps, la libéralisation totale des flux de capitaux adoptée en 1991 faisait perdre au pays la maîtrise de son taux de change. Les premières privatisations ont alors été entreprises, la dénationalisation des banques commerciales se voyant autorisée. Cependant, après deux crises de la balance des paiements et une croissance demeurée décevante, le Brésil se trouvait confronté à la perspective d'une désindustrialisation et à celle d'une « primarisation » de son économie, sa croissance étant de plus en plus tirée par l'exportation de matières premières. Un peu plus tard, au début des années 2000, l'augmentation du cours des « commodités » a d'ailleurs contribué à doubler les exportations brésiliennes en cinq ans.

La politique économique était alors menée par des économistes détachés de tout lien avec la bureaucratie, et qui avaient obtenu leur doctorat dans les grandes universités américaines. Ces experts plaidaient pour un démantèlement rapide de l'appareil d'État, guidés en cela par les thèses de l'école des choix publics et par une interprétation radicale des préceptes issus de la nouvelle gestion publique (*new public management*). De fait, les premières tentatives de réforme du gouvernement de Fernando Collor s'inséraient dans un programme orthodoxe de réduction de la taille de l'État, incluant une importante suppression de postes de fonctionnaires et une réduction des salaires réels dans la fonction publique. Ces réformes, mises en œuvre brutalement, se sont heurtées à une forte résistance de la part des fonctionnaires, ce qui a contribué à leur abandon sous la présidence d'Itamar Franco (1992-1994).

Il était clair pour beaucoup d'entre nous que ces réformes ne constituaient pas une réponse mécanique et obligée à la crise économique à laquelle le

6. Par « second gouvernement Collor », nous nous référons au gouvernement mis en place après le remaniement ministériel de mai 1991, à l'occasion duquel Marcílio Marques Moreira devient ministre des Finances et convertit la politique économique brésilienne au consensus de Washington alors en vigueur : le pays passe un accord avec le Fonds Monétaire International, inaugurant la politique de taux d'intérêt réels élevés et de réévaluation du taux de change.

7. Le syndrome hollandais est une défaillance de marché décrivant le processus par lequel les pays dotés de ressources naturelles abondantes et bon marché voient leur taux de change s'apprécier jusqu'à rendre non compétitives leurs autres activités industrielles.

pays se voyait confronté depuis la crise de la dette de 1982. Il s'agissait au moins autant d'une mise en crise politique de l'État, mise en crise à la fois de sa capacité d'intervention dans l'activité économique (capacité fiscale et institutionnelle) et de sa légitimité à le faire. Cette mise en crise constituait une stratégie politique, parmi d'autres possibles, de réponse à la crise économique. La réforme administrative entreprise sous ma direction en 1995 procédait d'une rationalité différente.

Réformer l'administration dans un contexte de crise : le contenu de la réforme de 1995

C'est dans un contexte difficile qu'a débuté, au sein du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, la réforme administrative de 1995. Celle-ci, élaborée et mise en œuvre par mon équipe et moi-même au sein du Ministère de l'Administration Fédérale et de la Réforme de l'État (MARE), trouvait d'abord sa source dans notre perception de l'importance qu'il y avait à bénéficier de services publics efficaces et efficients pour améliorer la compétitivité nationale. Dans le nouveau contexte international, les pouvoirs publics devaient endosser un rôle de facilitateur, consistant notamment à offrir le cadre réglementaire et matériel susceptible de stimuler la dynamique entrepreneuriale. Dans cette optique, la bureaucratie wébérienne traditionnelle, pilier de la construction d'un État de « bien-être », devait se réformer afin d'accroître la compétitivité des infrastructures physiques et sociales du pays, et par là même celle de ses entreprises. Notre solution à la crise économique ne consistait donc pas à remplacer l'État par le marché, mais à réformer l'État afin d'en faire un agent effectif de régulation et de stimulation des marchés dans la compétition internationale.

Notre réforme a ainsi débuté avec l'élaboration, au cours du premier semestre de 1995, du *Plan Directeur de la réforme de l'appareil de l'État*, et par la rédaction d'un amendement constitutionnel dit de la « réforme administrative » (amendement 19), qui serait finalement approuvé trois années plus tard. Les sources d'inspiration de nos emprunts résidaient alors dans les expériences récentes des pays de l'OCDE, principalement au Royaume-Uni où la mise en œuvre et la théorisation du *new public management* nous avait paru la plus systématique. Nous notions que ces réformes n'étaient pas l'apanage des gouvernements de droite, mais que plusieurs pays européens gouvernés par des sociaux-démocrates les avaient également engagées.

Lorsque cette réforme a été initialement évoquée, en janvier 1995, elle s'est heurtée à de nombreuses résistances de la part des salariés du secteur public et de certains députés réticents à en assumer le risque politique⁸, dans

8. BRESSER-PEREIRA L.C., « Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995 », *Revista do Serviço Público*, vol. 50, n°4, 1999, p. 5-28.

la mesure où elle semblait d'inspiration néolibérale et paraissait heurter frontalement les intérêts des fonctionnaires. Tout en soulignant les blocages de l'administration traditionnelle, marquée par la lourdeur des procédures décisionnelles et le recours extensif au patronage⁹, nous nous sommes efforcés d'expliquer aux futurs bénéficiaires la manière dont la réforme proposée pouvait au contraire permettre un raffermissement de la capacité de gestion de l'État. La négociation avec les différents acteurs concernés (hauts fonctionnaires, salariés des entreprises publiques, gouverneurs, députés) a rendu le processus de réforme plus lent que la stratégie de confrontation adoptée auparavant par l'équipe de Fernando Collor. Toutefois, dans un pays aux multiples points de veto comme le Brésil, le recours à la concertation constitue bien souvent la seule manière de faire avancer une réforme¹⁰. Le soutien des fonctionnaires, des politiciens – notamment des gouverneurs des États fédérés et des maires – et de certains intellectuels a ainsi été obtenu graduellement, si bien qu'au moment de la promulgation de l'amendement constitutionnel, en avril 1998, un quasi-consensus s'était formé quant à son apport positif pour l'efficacité administrative du pays. La légitimation progressive de la réforme auprès de la haute fonction publique nous paraît indiquer que, contrairement aux postulats en vigueur dans les théories du choix rationnel, les membres de la haute fonction publique n'arbitrent pas entre leur désir d'enrichissement immédiat par la corruption et leur intérêt pour une progression sur le long terme de leur carrière, mais que, pour la plupart, ils arbitrent entre ce dernier objectif et celui de contribuer à ce qu'ils perçoivent comme étant dans l'intérêt collectif.

La réforme constitutionnelle a donc constitué un volet essentiel de la réforme administrative de 1995, puisque celle-ci impliquait des changements institutionnels fondamentaux. Mais nombre de changements institutionnels ont été de nature infra-constitutionnelle. Tout particulièrement, la création en 1997 de deux nouvelles institutions (les « agences exécutives » – institutions étatiques exécutant des activités du ressort exclusif de l'État – et les « organisations sociales » – institutions non lucratives en charge des services sociaux concurrentiels –) n'a pas exigé de modification constitutionnelle. Des transformations importantes ont également été ratifiées dans les procédures de recrutement et les grilles de rémunération des carrières administratives. À l'inverse, l'amendement 19 n'a pas produit tous les effets escomptés. Certaines lois d'application, telle celle spécifiant les motifs de licenciement pour insuffisance de performance, ont notamment été bloquées par le Congrès.

9. STEPAN A., (dir.) *Democratizing Brazil : Problems of Transition and Consolidation*, New York, New York University Press, 1989.

10. WEYLAND K., « The Brazilian State in the New Democracy », in KINGSTONE P.R. et POWER T.J., *Democratic Brazil : Actors, Institutions and Processes*, University of Pittsburgh Press, 2001, p. 36-57.

En fait, la réforme managériale de 1995 impliquait un changement sur plusieurs dimensions de l'action publique : un changement institutionnel, un changement dans les instruments utilisés et un changement dans la définition de la sphère légitime d'intervention de l'État. Ces trois dimensions étaient étroitement reliées entre elles : le changement institutionnel devait faciliter le déploiement de nouveaux instruments, tout en devant d'abord se trouver légitimé par un consensus minimal autour des nouveaux objectifs à atteindre.

Concernant ces derniers, une convergence de vue essentielle parmi les réformateurs et les fonctionnaires portait sur le refus de l'État minimal et la nécessité d'une action régulatrice, stimulatrice et correctrice de la part de l'État vis-à-vis du jeu du marché. C'est sur cette base que les débats se sont efforcés de reconceptualiser le périmètre légitime de l'action étatique. Les questions posées étaient en particulier les suivantes : parmi les activités exécutées par l'État, quelles sont celles qui lui sont exclusives, car impliquant le monopole de la contrainte physique légitime ? Parmi les activités situées à l'extérieur de ce « noyau stratégique », quelles sont les activités que la société estime nécessaire de financer collectivement (services sociaux, recherche scientifique, production culturelle...) ? Enfin, quelles sont les activités à caractère strictement commercial, impliquant une production concurrentielle de biens et de services pour des marchés ? Les réponses à ces diverses questions invitaient à poser les principes d'une troisième forme de propriété aux côtés de la propriété privée et de la propriété d'État : la propriété publique non étatique, se rapportant aux activités non exclusives de l'État, mais à fortes externalités et ne pouvant être prises en charge de manière socialement satisfaisante par le jeu du marché. Ainsi la santé, l'éducation ou la recherche scientifique comportent des externalités fortement positives et se rapportent à des droits humains fondamentaux. Ce sont donc des activités qui ne peuvent être assurées de manière adéquate par les mécanismes de prix et la recherche d'une maximisation du profit. Elles ne doivent donc pas être gérées de manière privée. D'un autre côté, dans la mesure où elles n'impliquent pas l'exercice direct de prérogatives régaliennes, il n'existe pas de raison intrinsèque à ce qu'elles soient contrôlées par l'État ni à ce qu'elles soient soumises aux procédures administratives classiques. Une alternative consiste à adopter un régime de propriété publique non étatique fondé sur des organisations de droit privé et à but non lucratif.

Cette redéfinition a permis de poser les bases du changement institutionnel proposé. Le « noyau stratégique » de l'État (activités régaliennes, pilotage macro-économique et redistribution fiscale) devait être renforcé par l'introduction de certains instruments managériaux, mais également par le développement de procédures wébériennes plus classiques telles que le recrutement de fonctionnaires au mérite et la bonne rémunération de ceux-ci. Pour ces

activités stratégiques, l'efficacité de l'administration centrale devait être avant tout recherchée. À l'opposé, pour ce qui concerne la production de biens et de services sur un marché, la propriété se devait d'être privée, *a fortiori* en l'absence de monopole naturel. Entre ces deux domaines, par exemple pour les services sociaux et les activités scientifiques, la propriété devait être essentiellement de nature publique non étatique : « publique », car visant l'intérêt collectif, et sans but lucratif ; « non étatique », car située hors du noyau stratégique de l'État où celui-ci est indiscutablement le plus efficace. De telles organisations publiques non étatiques peuvent être en grande partie – et en certains cas, intégralement – financées par l'État. Les musées peuvent par exemple être financés presque intégralement par les pouvoirs publics. Cette forme de propriété garantit des services sociaux et scientifiques plus efficaces que ceux réalisés directement par l'État, mais également plus fiables et plus justes que ceux rendus par des entreprises privées. Par rapport aux organisations étatiques, elle est moins soumise à la lourdeur des procédures « conformes » caractérisant les contrôles bureaucratiques, et les activités concernées sont en général des activités concurrentielles qui peuvent assez facilement faire l'objet d'une régulation par les résultats. Dans ce cas la décentralisation, l'autonomie de gestion et la responsabilisation des dirigeants pour leurs résultats rendent les agents plus motivés et les agences, plus efficaces.

Trois types d'organisation ont ainsi émergé de la réforme : les « agences régulatrices », les « agences exécutives » et les « organisations sociales ». Les deux premières se déploient dans le domaine des activités exclusives de l'État. Les agences de régulation sont des entités autonomes réglementant des secteurs commerciaux insuffisamment concurrentiels ; elles sont liées au ministère de leur champ de compétence, mais elles jouissent d'une autonomie administrative et financière. Les agences exécutives doivent s'occuper quant à elles aussi bien de la régulation que de l'exécution des politiques publiques concernant certaines activités concurrentielles. Ces agences sont censées être plus efficaces et flexibles que les services administratifs traditionnels grâce à la suppression de nombreux contrôles, en contrepartie de la signature d'un contrat de gestion avec l'État. La loi uniforme doit ainsi céder du terrain aux règles et aux incitations édictées par les agences¹¹. Dans le domaine des services non exclusifs de l'État tels que les services sociaux et la recherche scientifique, l'idée a été de transformer les anciennes entités d'État prestataires de service en « organisations sociales ». Celles-ci sont des institutions de droit privé, généralement financées par le gouvernement, et également liées à lui par un contrat de gestion. Elles sont inspirées des

11. POLLITT C., BOUKAERT G., *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2004.

quangos (*quasi non governmental organizations*) introduites dans la réforme administrative britannique des années 1980¹².

Les agences exécutives sont donc pleinement intégrées à l'État quoique fonctionnellement différenciées, tandis que les organisations sociales font partie du secteur public non étatique. Plus précisément, les organisations sociales sont autorisées par le Parlement à bénéficier d'allocations budgétaires du pouvoir exécutif, à qui elles doivent rendre compte dans le cadre des contrats de gestion.

Ces changements institutionnels impliquaient également des modifications des instruments de gestion. Tandis que l'administration publique bureaucratique privilégie la régulation des moyens, le recours à des règlements stricts et détaillés et à des procédures formelles, la réforme administrative, conformément aux préconisations du *New public management*, accorde davantage d'importance au contrôle des résultats, aux incitations positives et négatives, à la mise en concurrence et à la participation de la société au contrôle des organisations et des politiques publiques. L'instrument de contrôle privilégié par l'État pour les agences exécutives et les organisations sociales est le contrat de gestion. Au sein des agences exécutives, le ministre désigne le directeur général et passe avec lui le contrat ; en ce qui concerne les organisations sociales, le directeur général est d'abord désigné par le conseil d'administration. Les contrats doivent prévoir les ressources humaines, matérielles et financières sur lesquelles les agences et les organisations sociales vont pouvoir s'appuyer, et définir clairement les objectifs et les indicateurs de performance (quantitatifs et qualitatifs) agréés par les parties. La compétition statistique et le *benchmarking* permettent ensuite de comparer les agences en charge d'activités similaires, ce qui conduit à ajuster les indicateurs de performance en fonction des résultats effectivement obtenus. D'une manière générale, la différenciation fonctionnelle permet en théorie d'améliorer l'imputabilité et donc la responsabilisation (*accountability*) de l'action administrative. Cela étant, avec la distance acquise, quels effets de la réforme peut-on discerner ?

Une réforme réussie mais inachevée

Fernando Abrucio¹³ a récemment fait remarquer que les principaux progrès obtenus par la réforme managériale de 1995 apparaissent d'abord comme une reprise et un complément de la grande réforme de 1937 : « le plus grand changement a été, paradoxalement, la poursuite et le perfectionnement de la *civil service reform*, même si le discours du Plan Directeur de la Réforme

12. SARAVIA E. J., « La réforme de l'état au Brésil : l'influence du new public management », *Revue Française d'Administration Publique*, n°105-106, 2003/1-2, p. 55-65.

13. ABRUCIO F.L. « Trajetória recente da gestão pública brasileira : um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas », *Revista de Administração Pública*, vol. 41, 2007, p. 67-86.

de l'État est fondé sur une vision (erronée) en étapes – la réforme managériale venant après la consolidation administrative. Il y a eu une forte réorganisation administrative du Gouvernement Fédéral, impliquant notamment une amélioration considérable de la qualité des informations à disposition de l'administration, ainsi que la rationalisation des carrières administratives. Plusieurs concours ont été créés, et la formation dispensée à l'École Nationale d'Administration Publique – ENAP – a été modernisée. En bref, l'idéal méritocratique contenu dans le modèle wébérien n'a pas été abandonné par le MARE, mais repris et prolongé » (p. 5).

Abrucio pointe avec raison l'imbrication des logiques managériales et wébériennes dans les différents volets de la réforme. Mais les éléments de continuité et d'approfondissement avec la réforme fondatrice de 1937 étaient déjà bien présents dans l'esprit de ses promoteurs. L'importance accordée à la définition d'un « noyau stratégique » de l'État et à la mise en place d'un recrutement annuel sur concours pour l'ensemble des carrières bureaucratiques s'inscrivait délibérément dans une volonté de consolider la dimension wébérienne de l'administration. La réforme n'a pas été pensée comme une simple importation du « kit » de réformes issues du Nouveau Management Public. Elle a cherché à en être une appropriation créative adaptée aux défis historiques spécifiques à l'État brésilien.

À compter du début de 1998, il était devenu évident que la réforme de 1995 avait été consolidée sur le plan institutionnel¹⁴. Les principales réglementations nécessaires à sa mise en œuvre avaient été approuvées, à commencer par l'amendement constitutionnel n°19. Toutefois, il apparaissait également de manière non moins évidente que le Ministère de l'Administration Fédérale et de la Réforme de l'État, créé en 1995, ne possédait pas la capacité et la pérennité suffisantes pour garantir la mise en œuvre adéquate de la réforme. Il ne l'aurait possédé que s'il avait été transformé en un secrétariat spécial de la Présidence. Comme cette perspective n'était guère réaliste, nous avons plaidé pour l'intégration du ministère au sein de celui de la Planification, pensant qu'un ministère contrôlant le budget public aurait la capacité d'action suffisante pour mettre en œuvre la réforme. Ma proposition coïncidait avec celle du secrétariat général de la Présidence (« *Casa Civil* »), et a fini par se voir concrétisée avec la réforme ministérielle effectuée, en janvier 1999, par le second gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Le MARE a alors fusionné avec le Ministère de la Planification, rebaptisé Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion¹⁵. La nou-

14. Sur le processus politique d'approbation de la réforme, cf. MELO M.A., *Reformas Constitucionais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2002 ; BRESSER PEREIRA L.C., SPINK P., (dir.), *Reforming the State : Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

15. Lorsque le président m'a informé de sa décision de fusionner les deux ministères, il m'a expliqué qu'à son avis ma mission dans l'administration fédérale avait été accomplie, et m'a invité à prendre la tête du Ministère de la Science et de la Technologie. J'ai occupé ce poste entre janvier et juillet 1999, date à laquelle j'ai repris mes activités académiques.

velle entité n'a toutefois pas accordé l'attention nécessaire à sa nouvelle mission, exception faite des actions de programmation liées à l'élaboration du Plan Pluriannuel (PPA). Les ministres se sont ainsi consacrés presque exclusivement au budget, laissant la mise en œuvre de la réforme administrative à l'arrière-plan de leur préoccupation. La transformation des organismes d'État en agences exécutives ou, le cas échéant, en organisations sociales, a ainsi grandement manqué d'impulsion au niveau fédéral¹⁶. Les concours publics annuels pour les carrières administratives ont été partiellement suspendus pour des motifs d'économie budgétaire. Avec le recul, l'extinction du MARE était donc sans doute une erreur.

L'alternance politique est ensuite intervenue en 2003, avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Lula da Silva. Le parti des travailleurs (PT) s'était opposé à la réforme parce qu'il la considérait comme d'inspiration néolibérale, et également parce que ses soutiens syndicaux étaient constitués d'une proportion importante de fonctionnaires de rang intermédiaire et inférieur. Or, la réforme de 1995, en promouvant le transfert de certaines activités non exclusives de l'État aux organisations sociales (qui, par définition, n'emploient pas de fonctionnaires mais seulement des contractuels), et d'autres encore à des organisations commerciales (privatisations), réduisait considérablement le nombre de postes pour la bureaucratie publique inférieure et intermédiaire. En conséquence, la réforme s'est trouvée partiellement paralysée au niveau fédéral à partir de 2003. Il faut toutefois remarquer que le programme social considéré comme le plus performant du gouvernement Lula, la « *Bolsa Família* », est administré selon des critères de gestion issus des politiques du gouvernement précédent. Dans le même temps, le service social qui emploie le plus grand nombre de fonctionnaires, la Sécurité Sociale, est en train de subir une réforme managériale. Finalement, le gouvernement a entamé une discussion sur la création d'une « fondation publique » qui, si elle se matérialise et si elle ne compte pas de fonctionnaires, sera une forme modifiée et peut-être perfectionnée d'organisation sociale.

Quoi qu'il en soit, les effets de la réforme administrative de 1995 se font encore sentir, y compris au niveau fédéral. Un nombre croissant de fonctionnaires à Brasilia reconnaissent ainsi son importance pour l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État et la garantie du développement économique et social du pays¹⁷. Toutefois, les effets ont été plus profonds au niveau des États et des municipalités – ce qui n'est guère surprenant, étant

16. En 2002, seules sept organisations sociales et une agence exécutives avaient été créées, tandis que les gouvernements des États avaient mis en place 50 organisations sociales.

17. ABRUCIO F., GAETANI F., « Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados : agenda, aprendizado e coalizão », in CONSAD, *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo, Fundap, 2006.

donné que bien des services sociaux sont gérés à ces niveaux¹⁸. Aux États-Unis, comme l'ont démontré Osborne et Gaebler¹⁹, les principes du *New Public Management* ont également progressé bien plus rapidement au niveau des municipalités et des États qu'au niveau fédéral. Au Brésil, à São Paulo, à l'initiative du gouverneur Mario Covas, de grandes organisations hospitalières ont été créées sur le modèle des organisations sociales. Leur succès à conjuguer l'amélioration de la qualité des soins et la réduction de coûts est indéniable. Dans d'autres États comme le Pernambuco et le Minas Gerais, des réformes de grande ampleur sont en voie d'être réalisées, qui reposent toutes sur les critères et les principes de la réforme de la gestion publique de 1995. Abrucio et Gaetani²⁰, dans leur évaluation des progrès de la réforme au niveau des États, ont ainsi identifié des effets à quatre niveaux : le premier est celui de la mutualisation des pratiques, grâce notamment aux réunions désormais régulières entre les secrétaires de gestion et d'administration des différents États ; ensuite, selon les auteurs, « l'adoption ultérieure de modèles institutionnels forgés par la Réforme Bresser constitue une deuxième démonstration de son importance » (p. 33). Actuellement, 67 organisations sociales sont en activité dans 12 États de la fédération, et les auteurs n'y voient pas « une copie de la proposition du Plan Directeur, mais un encouragement à l'imagination institutionnelle des États ». Par ailleurs, à un troisième niveau, « à partir du débat qui s'est tenu pendant quatre ans (1995-1998), le principe de cette réforme a servi d'arrière-plan à d'autres réformes ultérieures, alors même que l'impulsion originelle était affaiblie au niveau fédéral » (p. 33). De ce « bouillon de culture » est ainsi sorti un référentiel général de rationalisation de la gestion des politiques publiques. Quatrièmement, enfin, « achevant le processus de propagation des idées présentes dans la réforme Bresser, il y a eu dans la période 2003-2006 une migration de hauts fonctionnaires qui avaient travaillé dans le gouvernement fédéral, surtout durant le premier gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, vers les gouvernements des États » (p. 34). Selon Regina Pacheco²¹, quatorze États ont désormais recours à une gestion par les résultats. La contractualisation a entraîné l'utilisation de nombreux indicateurs de performance, certaines expériences utilisant même comme indicateur final l'Indice de Développement Humain (IDH) qui, pourtant, n'est guère recommandé en raison de sa trop grande amplitude. Au niveau international, les principes de la réforme de 1995 ont

18. CONSAD, Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo : Editora da Fundap e Consad, 2006.

19. OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing Government*, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1992.

20. ABRUCIO F., GAETANI F., « Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados : agenda, aprendizado e coalizão », in CONSAD, *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo, Fundap, 2006., p. 32-33.

21. PACHECO R.S., « Regulação no Brasil : desenho das agências e formas de controle », *Revista de Administração Pública*, vol. 40, n°4, 2006, p. 523-543.

dépassé les frontières du pays et, par l'intermédiaire du Conseil latino-américain d'administration pour le développement (CLAD), qui réalise depuis cette date des congrès annuels, ils se sont répandus en Amérique Latine, comme en témoigne l'approbation en 1998, par les ministres latino-américains de la fonction publique, du document *Une Nouvelle Gestion Publique pour l'Amérique Latine*²².

La mise en œuvre complète de la réforme administrative prendra assurément encore plusieurs années. Elle impliquera des progrès et des reculs, affrontera le corporatisme de certains bureaucrates, les intérêts électoraux de certains politiciens, et l'intérêt des milieux d'affaire à obtenir certaines rentes de par leur connexion privilégiée à l'appareil d'État. Elle ne sera consolidée que lorsque ses promoteurs auront compris qu'elle n'est qu'un instrument : elle peut être mise de diverses manières au service du développement économique et social.

Conclusion : un nouveau sens de mission

L'État brésilien a traversé plusieurs étapes historiques. L'État oligarchique était par définition un État capturé par les intérêts de certaines classes, généralement celles maîtrisant les circuits d'exportations. L'État développementaliste, qui a connu son apogée entre les années 1930 et le milieu des années 1980, a stimulé l'industrialisation et réalisé la réforme administrative de 1937, en s'appuyant sur une coalition politique associant la bourgeoisie industrielle, la haute bureaucratie publique et les syndicats²³. Il s'est toutefois caractérisé davantage par l'incorporation autoritaire des différents groupes sociaux que par une réelle démocratisation. L'État qui existe aujourd'hui au Brésil est, au plan politique, démocratique. Dans le même temps, sur les plans social et économique, les réformes des années 1990 ont eu tendance à éroder son orientation nationale et modernisatrice. Pressés par la crise de la dette extérieure contractée dans les années 1970 et par la haute inflation inertielle découlant de l'indexation des prix, les gouvernants ont privilégié la recherche de la compétitivité sur les marchés étrangers à l'aide de politiques macroéconomiques garantissant aux entrepreneurs des taux d'intérêt modérés et des taux de change compétitifs²⁴.

22. Voir CLAD, *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*, Caracas : CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 14 octobre 1998. Le CLAD, dont le siège est à Caracas, réunit les gouvernements de 24 pays latino-américains et des Caraïbes, en plus de l'Espagne et du Portugal. Son Conseil de direction est composé des ministres de l'administration ou de leurs équivalents dans chaque pays.

23. COLLIER R.B. et COLLIER D., *Shaping the Political Arena : Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

24. Cf. *Macroeconomia da Estagnação*, 2007.

Il convient néanmoins de souligner que la coalition politique « libéral-dépendante » n'a jamais été hégémonique au Brésil, et qu'elle paraît être en voie d'affaiblissement définitif. L'échec des politiques orthodoxes incite plutôt désormais à la formulation d'une adaptation créative des stratégies macro-économiques développementalistes passées.

La bureaucratie publique, si elle souhaite assurer l'efficacité de la fourniture des services publics, doit bénéficier de davantage d'autonomie et de responsabilisation (*accountability*). La réforme administrative de 1995 a attribué un rôle décisif au contrôle social, mais sa mise en œuvre est restée largement inachevée. Un tel contrôle constitue pourtant une dimension essentielle de la qualité de la démocratie, dans la mesure où cette dernière n'implique pas simplement l'organisation régulière d'élections libres et compétitives, mais également une reddition de compte systématique de l'ensemble des producteurs de l'action publique, et tout particulièrement de l'administration publique.

Le défi consiste donc désormais à formuler politiquement une synthèse, opérée dans les faits de manière disparate et empirique, entre les réformes de marché et l'héritage historique de l'État modernisateur.