

## La réforme de l'Administration publique

La réforme de l'État, devenue dans le monde entier un thème central au cours des années 1990, est une réponse au processus de globalisation en cours, qui réduit l'autonomie des États dans la formulation et la mise en place des politiques. Cette réforme est une réponse à la crise de l'État qui commence à s'esquisser presque partout dans le monde depuis les années 1970, mais qui n'a été considérée qu'à partir des années 1980. Au Brésil, la réforme de l'État a commencé à ce moment-là, au milieu d'une grande crise économique qui a atteint son apogée en 1990 avec l'épisode hyperinflationniste. Dès lors, la réforme de l'État est devenue impérieuse. Comme nous l'avons vu au cours du chapitre précédent, l'ajustement fiscal, la privatisation et l'ouverture commerciale ont alors été attaqués de face. En revanche, la réforme administrative n'est devenue un thème central au Brésil qu'en 1995 après l'élection et l'entrée en fonction de Fernando Henrique Cardoso. Il était clair alors pour la société brésilienne que cette réforme préparait la consolidation de l'ajustement fiscal de l'État brésilien et l'existence dans le pays d'un service public moderne, professionnel et efficient, tourné vers la satisfaction des besoins des citoyens.

Avec la crise de l'État, il est devenu nécessaire de le reconstruire. La globalisation, elle, a rendu nécessaire de redéfinir ses fonctions. Avant l'intégration mondiale des marchés et des systèmes productifs, l'un des objectifs fondamentaux de l'État pouvait être de protéger son économie de la concurrence internationale. Avec la globalisation, ce rôle a beaucoup diminué. Son nouveau rôle est de faire en sorte que l'économie nationale devienne compétitive au niveau international. La régulation et l'intervention continuent nécessairement à exister dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture, du développement technologique et des investissements dans les infrastructures. L'intervention compense les déséquilibres distributifs provoqués par le marché globalisé et rend les agents économiques surtout capables d'accéder aux marchés mondiaux. Sur le plan économique, la différence entre une proposition de réforme néolibérale et une réforme sociale-démocrate, ou sociale-libérale, réside dans le fait que l'objectif de la première est de soustraire

l'État de l'économie, alors que la seconde augmente la capacité de l'État de gouverner en lui donnant des moyens financiers et administratifs pour qu'il puisse intervenir effectivement lorsque le marché n'est pas en mesure de stimuler la compétitivité des entreprises nationales et de coordonner l'économie de manière adéquate.

Sur le plan social, la différence entre la proposition néolibérale et le nouvel État social-libéral qui émerge réside dans le fait que les véritables néolibéraux veulent soustraire l'État du domaine social. Ils critiquent fortement l'intervention de l'État social, dont l'État-providence est la manifestation dans le premier monde, parce que son intervention – même dans l'éducation et la santé – finirait par être l'objet d'une recherche de rente de la part de groupes d'intérêts particuliers formés d'entrepreneurs, de la classe moyenne, de fonctionnaires qui ainsi privatiseraient la chose publique. En adoptant un individualisme extrême et pauvre en termes de réalisme politique, ils prétendent que l'éducation et la santé, aussi importantes soient-elles, sont des problèmes que les familles et les individus doivent résoudre et financer eux-mêmes. Toutefois, leur critique et la réponse sociale-démocrate ne débouchent pas sur l'État libéral, mais sur l'État social-libéral dont la responsabilité reste la protection des droits sociaux, bien qu'il abandonne graduellement l'exercice direct des fonctions d'éducation, de santé et d'assistance sociale dont la réalisation est concédée à des organisations publiques non étatiques<sup>1</sup>.

## Crise et réforme

Au Brésil, la perception de la nature de la crise puis de la nécessité impérieuse de réformer l'État sont apparues, de manière tourmentée et contradictoire, en pleine crise. Entre 1979 et 1994, le Brésil a vécu une période de stagnation du revenu par habitant et de haute inflation sans précédent. En 1994, les prix ont été stabilisés par le plan Real, créant ainsi les conditions pour la reprise de la croissance. Comme nous l'avons déjà largement vu dans ce livre, la crise de l'État a été la cause fondamentale de cette crise économique. Crise de l'État qui n'est pas encore pleinement surmontée malgré toute les réformes déjà entreprises. Cette crise est une crise fiscale, une crise du mode d'intervention de l'État et une crise de la forme bureaucratique d'administration de l'État.

1. L'expression « organisation non gouvernementale » (ONG) peut être considérée comme un synonyme « d'organisation publique non étatique » (OPNE). L'expression OPNE serait seulement une manière plus précise de se référer aux entités du tiers système, sans fins lucratives. Sans confondre l'État avec le gouvernement, elle met en relief le caractère public, tourné vers l'intérêt de tous, de ce genre d'organisation volontaire. Dans la pratique, les ONG, hormis les petites institutions d'assistance et les grandes fondations qui sont des OPNE, prétendent être et sont une forme « plus moderne » d'action, principalement dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement et de l'assistance sociale.

La crise de l'administration publique bureaucratique a commencé avec le régime militaire. Il était incapable d'extirper l'attitude patrimoniale qui parasitait l'Administration et, au lieu de consolider dans le pays une bureaucratie professionnelle par la redéfinition des carrières et d'un processus systématique d'ouverture de concours publics pour la haute administration, ce régime préférait le raccourci du recrutement d'administrateurs par les entreprises étatiques. Cette stratégie opportuniste du régime militaire, adoptant le moyen le plus facile de recrutement de « hauts administrateurs » par le biais des entreprises, rendait la construction d'une bureaucratie civile forte, comme l'avait proposée la réforme de 1936, irréalisable. Depuis la Constitution de 1988 la crise s'est toutefois aggravée quand, inversant radicalement la situation, l'Administration publique a commencé à souffrir d'un autre mal : le raidissement bureaucratique extrême. Les conséquences des attitudes patrimoniales et du raidissement bureaucratique, très souvent mélangés de manière perverse, sont le coût élevé et la qualité insatisfaisante de l'Administration publique au Brésil.

## Les deux objectifs et les secteurs de l'État

L'administration bureaucratique classique, fondée sur les principes de l'administration de l'armée prussienne, a été mise en place dans les principaux pays européens à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle aux États-Unis. Au Brésil, elle vit le jour en 1936 avec la réforme administrative instaurée par Maurício Nabuco et Luís Simões Lopes. Décrite par Max Weber, cette bureaucratie est fondée sur le mérite professionnel.

Bien que des instruments importants pour l'époque aient été valorisés, comme l'institution de concours publics et la formation systématique, la réforme n'a pas adopté une politique cohérente en matière de ressources humaines pour répondre aux besoins de l'État. Bien qu'en cours de transformation, les attitudes patrimoniales (contre lesquelles l'administration publique bureaucratique s'instaure) sont encore vigoureuses dans le cadre de la politique brésilienne. L'attitude patrimoniale locale, le *coronelismo*, qui a donné lieu au clientélisme et au *fisiologismo*, continue à pénétrer l'administration de l'État brésilien.

L'administration publique bureaucratique a été adoptée pour remplacer l'administration patrimoniale qui définissait la monarchie absolue où les patrimoines public et privé sont confondus. Le népotisme et la distribution généreuse d'emplois publics par convenance politique<sup>2</sup>, si ce n'est la corruption, étaient la norme. Il était alors nécessaire de développer un type d'administration qui non seulement distingue clairement le public du privé, mais qui sépare également le politique de l'administratif. C'est ainsi qu'est née l'administration

2. Le terme utilisé au Brésil pour caractériser cette pratique est *empreguismo*.

bureaucratique moderne, rationnelle et légale. L'organisation bureaucratique capitaliste est fondée sur la centralisation des décisions, sur la hiérarchie qui se traduit par l'unité de commandement, sur la structure pyramidale du pouvoir, sur les routines rigides et sur le contrôle passé et présent des processus administratifs. La bureaucratie étatique est composée d'administrateurs professionnels spécialement recrutés et formés de telle sorte qu'ils soient politiquement neutres. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, Weber (1922) a défini et décrit de manière géniale ce type d'administration.

Instaurée au xix<sup>e</sup> siècle quand la démocratie faisait ses premiers pas, l'administration publique bureaucratique devait combattre la structure patrimoniale. Il était donc naturel qu'elle se méfie de tout et de tous, des politiciens, des fonctionnaires et des citoyens. La forme gestionnaire de l'administration publique, sans être naïve, part du présupposé qu'un niveau culturel et politique déterminé condamne l'attitude patrimoniale, l'excès de bureaucratie et qu'il est possible de développer des stratégies administratives fondées sur une vaste délégation de l'autorité et de la vérification *a posteriori* des résultats.

Les nouveaux contours de l'administration publique ont été peu à peu esquissés : 1° la décentralisation politique transfère les ressources et les attributions aux niveaux régionaux et locaux ; 2° la décentralisation administrative, par la délégation de l'autorité à des administrateurs publics, les transforme de manière croissante en gérants autonomes ; 3° l'organisation a peu de niveaux hiérarchiques, contrairement à l'organisation pyramidale ; 4° l'organisation est flexible car elle autorise la multiplicité des idées, la compétition administrée et le conflit, contrairement à l'organisation unitaire et monolithique ; 5° on part du présupposé qu'une confiance limitée est préférable à une défiance totale ; 6° des objectifs à atteindre, définis sous forme d'indicateurs quantifiables, sont au centre du contrat de gestion entre le ministre et le responsable de l'organe transformé en agence ; 7° le contrôle est fondé sur les résultats *a posteriori*, au lieu d'un contrôle rigide, pas à pas, des processus administratifs ; et 8° l'Administration est tournée vers la satisfaction des besoins du citoyen au lieu de se référer à elle-même.

Plus largement, l'administration publique gestionnaire est fondée sur une conception de l'État et de la société démocratique et plurielle, alors que l'administration publique bureaucratique a des habitudes centralisatrice et autoritaire. Au fond, le libéralisme du xix<sup>e</sup> siècle – dans lequel s'est moulée la forme bureaucratique de l'administration publique – était un régime politique de transition de l'autoritarisme à la démocratie. Si l'administration publique bureaucratique croit à une rationalité absolue que la bureaucratie est chargée de garantir, l'administration publique gestionnaire en revanche pense la société comme étant marquée par le conflit, la coopération et l'incertitude où les citoyens défendent leurs intérêts et affirment leurs idéologies qui, en fin de compte, s'expriment dans l'Administration publique. Le problème n'est pas d'atteindre la rationalité parfaite, mais de définir des institutions et

des pratiques administratives suffisamment ouvertes et transparentes pour que l'intérêt collectif dans la production de biens publics par l'État soit raisonnablement satisfait.

## Les deux réformes administratives

Au Brésil, l'idée d'une administration publique gestionnaire est ancienne. Elle a commencé à être esquissée dès la première réforme administrative, au cours des années 1930, avec la création des régies qui seront à l'origine de la deuxième réforme menée en 1967. Les principes de l'administration bureaucratique classique ont été introduits au Brésil avec la création en 1936 du Département administratif de service public (DASP). La création du DASP n'a pas seulement représenté la première réforme administrative du pays, mais aussi l'affirmation des principes centralisateurs et hiérarchiques de la bureaucratie classique.

Néanmoins, la première tentative de réforme de l'Administration publique dans une perspective gestionnaire a eu lieu en 1967 avec le décret-loi n° 200 sous le commandement d'Amaral Peixoto et l'inspiration de Hélio Beltrão qui allait être le pionnier des nouvelles idées administratives au Brésil. Beltrão a participé à la réforme administrative de 1967. Ministre de la Débureaucratiation, entre 1979 et 1983, il s'est transformé en héraut des nouvelles idées.

La réforme introduite par le décret-loi n° 200 était une tentative pour surmonter la rigidité bureaucratique. C'est pourquoi elle peut être considérée comme le premier moment de l'administration gestionnaire au Brésil. Tout était mis sur la décentralisation moyennant l'autonomie administrative des organes indirects avec les présupposés que l'administration directe était marquée par la rigidité et que l'administration décentralisée était plus efficace. La planification et la budgétisation, la décentralisation et le contrôle des résultats ont été élevés au rang de principes rationnels d'administration. Les employés des unités décentralisées étaient soumis à un contrat de travail de droit privé. C'était l'époque d'une grande expansion des entreprises étatiques et des fondations. On recherchait une plus grande efficacité des activités économiques de l'État par la flexibilité accrue de son administration.

Néanmoins, le décret-loi n° 200 eu deux conséquences inattendues et indésirables. D'un côté, il facilita les politiques patrimoniales et le *fisiologismo* en permettant l'embauche d'employés sans passer par un concours public. De l'autre, il n'y eut plus de concours et les carrières des hauts administrateurs ne furent pas développées parce qu'il ne se préoccupait pas de modifier l'Administration centrale – ou des organes directs – qui était vue de manière péjorative comme étant « bureaucratique » ou rigide. Ainsi, le cœur stratégique de l'État a été sans raison affaibli par une stratégie opportuniste du régime militaire qui, au lieu de se préoccuper de la formation des administrateurs publics

de haut niveau sélectionnés par des concours publics, a préféré passer par les entreprises étatiques pour le recrutement des échelons supérieurs de l'Administration.

La réforme administrative engagée par le décret-loi n° 200 s'est ainsi arrêtée à mi-chemin et a échoué. La crise politique du régime militaire, qui a commencé au milieu des années 1970, a aggravé davantage la situation de l'Administration publique puisque la bureaucratie étatique a été assimilée au système autoritaire en plein processus de dégénération.

## Retour aux années 1930 et 1950

La transition démocratique, qui eut lieu avec l'élection de Tancredo Neves et la prise de fonction en mars 1985 de José Sarney<sup>3</sup>, n'a cependant pas favorisé une bonne réforme de l'appareil de l'État. Bien au contraire. Elle a signifié sur le plan administratif un retour aux années 1930 et, sur le plan politique, une tentative de retour au populisme des années 1950. Les deux partis qui ont dirigé la transition étaient démocratiques, mais populistes. Ils n'avaient pas conscience, comme la société brésilienne d'ailleurs, de la gravité de la crise que traversait le pays. Il y avait encore une sorte d'euphorie démocrate-populiste selon laquelle le retour à l'âge d'or (les années 1950) de la démocratie et du développement était possible.

Le chapitre de la Constitution de 1988 sur l'administration publique sera le résultat de toutes ces forces contradictoires. Ce texte est une réaction contre le populisme et le *fisiologismo* qui ont augmenté avec l'avancée de la démocratie. Ainsi, la Constitution allait consacrer les principes d'une administration archaïque, extrêmement bureaucratique, une administration publique hautement centralisée, hiérarchique et rigide, où la priorité sera donnée à l'administration directe et non pas indirecte. La Constitution de 1988 ignore tout des nouvelles orientations de l'administration publique. Les constituants et, plus largement, la société brésilienne se sont alors révélés d'une incroyable incapacité de voir la nouvelle réalité. Ils ont vu que l'État avait adopté des stratégies décentralisées – les régies et les fondations publiques – qui ne rentraient pas dans le modèle bureaucratico-professionnel classique. Ils ont observé que cette décentralisation avait favorisé un certain clientélisme aux niveaux des États et des municipalités qui s'est accentué avec le retour à la démocratie. Ils n'ont pas perçu que les formes plus décentralisées et flexibles de l'administration consacrées par le décret-loi n° 200 étaient une réponse à la nécessité pour l'État d'administrer avec efficacité les entreprises et les services sociaux. Ils ont d'abord décidé de compléter la révolution bureaucratique pour ensuite penser aux principes d'une administration publique moderne.

3. Le président Tancredo Neves, élu le 15 mars 1985, étant malade, c'est le vice-président José Sarney qui assure l'intérim et devient président le 21 avril 1985 avec le décès de Tancredo Neves. (N.d.T.)

Selon cette perspective, ils ont décidé : 1° d'instaurer un « régime juridique unique » pour tous les services publics civils de l'Administration publique directe, des régies et des fondations et de traiter de manière égale le personnel de ménage et les juges, les professeurs et les policiers, les agents ministériels et les hauts administrateurs qui exercent le pouvoir d'État ; 2° d'empêcher fermement le licenciement des fonctionnaires qui manquent à leurs obligations ou sont en excédent, ignorant que l'État avait instauré cette impossibilité pour se protéger et non pas pour protéger ses fonctionnaires ; 3° d'empêcher l'ouverture de nouveaux postes aux fonctionnaires déjà recrutés par un système de concours encore plus rigide ; 4° d'éliminer toute autonomie aux régies et aux fondations publiques par l'extension des nouvelles règles à toute l'Administration publique ; et 5° de créer, par une série de dispositions, un système de privilèges pour les retraités des services publics et les allocataires de pensions.

La régression bureaucratique de 1988 ne peut pas être attribuée à un échec de la décentralisation et de la flexibilité de l'Administration publique engagée par le décret-loi n° 200. Bien qu'il y ait eu quelques abus commis en son nom, soit en termes d'autonomie excessive des entreprises étatiques, soit en termes d'utilisation patrimoniale des régies et des fondations (où la sélection du personnel ne passait pas par un processus public), on ne peut pas dire que la décentralisation et la flexibilité sont la cause de telles distorsions. En fait, la régression était le résultat d'une vision erronée des forces démocratiques sur la nature de l'Administration publique alors existante. Comme la transition démocratique au Brésil eut lieu en pleine crise de l'État, les forces démocratiques ont considéré, de manière erronée, que cette crise de l'État était le résultat, entre autres, de la décentralisation que le régime militaire avait cherché à instaurer. Par ailleurs, la régression bureaucratique était la conséquence de l'alliance politique que ces forces ont célébré avec la vieille figure patrimoniale, toujours prête à se rénover pour ne pas changer. Enfin, elle était la conséquence du ressentiment de la vieille bureaucratie contre le traitement réservé à l'Administration centrale par le régime militaire : il était temps de restaurer la force du centre et la pureté du système bureaucratique. Le dernier facteur était la campagne pour la désétatisation au moment de la transition démocratique. Elle poussa les législateurs à augmenter le contrôle bureaucratique sur les entreprises étatiques qui avaient gagné une grande autonomie grâce au décret-loi n° 200.

## Les salaires et le statut

L'inexistence d'une politique de rémunération pour les fonctionnaires fédéraux durant la période autoritaire n'a pas été corrigée lors du retour à la démocratie. Les distorsions salariales, déjà grandes, se sont simplement approfondies

alors que les dépenses totales, en augmentation sous le gouvernement Sarney, ont été brutalement réduites par le gouvernement Collor avec une réduction importante des différents salaires réels moyens. Le niveau des salaires a été récupéré sous le gouvernement Franco en même temps que les dépenses totales augmentaient de manière explosive.

Les salaires, réduits de moitié entre 1989 et 1992, ont récupéré en 1995 un niveau supérieur à celui du pic de 1990 (tabl. 32). Depuis la fin de 1992, le gouvernement a cherché à corriger, par un « programme d'égalité salariale (isonomie) », les profondes distorsions qui s'étaient accumulées à partir de la seconde moitié des années 1980. Quelques corrections ont été réalisées, mais le principal résultat a été une forte augmentation des dépenses de personnel atteignant un sommet historique en 1995, sans que les distorsions soient pour autant éliminées.

### 32. RÉMUNÉRATION RÉELLE MOYENNE DES FONCTIONNAIRES DE L'EXÉCUTIF BRÉSILIEN 1989-1995

ANNÉE (INDICE 100 = 1989)	INDICE PCC DE NIVEAU SUPÉRIEUR <sup>a</sup>	INDICE PONDÉRÉ <sup>b</sup>
1989	100,0	100,0
1990	105,8	114,7
1991	70,1	75,7
1992	61,7	67,3
1993	82,1	81,6
1994	98,9	97,0
1995	116,7	124,7

a. L'indice du niveau supérieur du plan de classification des professions (PCC) est distingué car c'est le niveau le plus représentatif de la fonction publique brésilienne.

b. L'indice pondéré a été construit sur la base des indices des principales carrières pondérés par les effectifs de chacune des carrières.

Source : ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État, sur la base de données du *Diário Oficial da União*.

L'augmentation des rémunérations sous le gouvernement Itamar Franco et les quelques augmentations réalisées lors des trois premiers mois du gouvernement Fernando Henrique Cardoso ont provoqué une hausse abrupte des différents salaires réels moyens et une explosion des dépenses totales de personnel du gouvernement fédéral. En 1995, la dépense globale au titre du personnel a atteint un sommet absolu : 39,6 milliards de reais en valeur réelle, soit une hausse de 30 % par rapport à 1994 (tabl. 33). Cette hausse des dépenses globales est équivalente à l'augmentation de la rémunération réelle moyenne des fonctionnaires entre 1994 et 1995 (28 %). En termes de part du PIB, l'année 1990 représente un sommet en raison des augmentations salariales que le gouvernement de l'époque a concédé aux fonctionnaires fédéraux.

Les augmentations salariales réalisées par le gouvernement Itamar Franco n'ont pas réussi à réduire les distorsions salariales existant dans le service public fédéral. Ces distorsions peuvent être évaluées sous deux angles : ou selon les déséquilibres par rapport au marché du travail du secteur, ou selon les déséquilibres internes puisque certains secteurs sont très bien payés et d'autres très mal.

### 33. DÉPENSES AU TITRE DU PERSONNEL FÉDÉRAL CIVIL ET MILITAIRE AU BRÉSIL 1987-1995

ANNÉE	DÉPENSES (EN MILLIARDS DE REAIS) <sup>d</sup>	INDICE (100 = 1989)	% DU PIB
1987	16,8	66,0	3,46
1988	20,6	80,9	4,26
1989	25,4	100,0	6,68
1990	29,3	115,3	6,47
1991	24,0	94,5	4,85
1992	19,6	77,0	4,58
1993	26,5	104,0	4,91
1994	30,5	120,0	5,14
1995	39,6 <sup>c</sup>	155,9	6,15

a. Les valeurs sont actualisées par l'inflation jusqu'en décembre 1995.

b. L'évolution en termes de proportion du pib est calculée par rapport aux valeurs courantes, non corrigées par l'inflation, ce qui implique quelques différences avec l'évolution de l'indice.

c. Cette valeur est sujette à de petites modifications puisque les dépenses relatives au mois de décembre sont une estimation.

Au Brésil, tout le monde croit que les fonctionnaires sont mal payés, mais ce n'est pas vrai. Pour certains secteurs, cette rémunération est faible, pour d'autres elle est élevée. Les résultats d'une comparaison entre les salaires des secteurs public et privé selon des professions dont les attributions sont semblables montrent que les fonctions exécutives et de niveau supérieur sont mieux payées dans le privé et que les fonctionnaires les moins qualifiés (comme ceux qui travaillent dans des activités auxiliaires de l'administration, de la saisie, de la gestion des stocks, de la manutention, du nettoyage et d'autres) sont beaucoup mieux payés que leurs homologues du privé (tabl. 34). Ainsi, le secteur public corrige le grand écart qui existe dans le secteur privé entre les rémunérations élevées et les plus bas salaires. Cet écart est, entre autres, responsable de la concentration élevée du revenu dans le pays. En contrepartie, le secteur public crée d'autres distorsions : l'impossibilité de communiquer entre les marchés du travail public et privé.

À l'intérieur du service public fédéral, il existe d'énormes disparités entre les rémunérations : les fonctionnaires dont les qualifications et les tâches sont très semblables peuvent percevoir des rémunérations très différentes. Ces distorsions internes prennent leur origine dans le régime militaire qui a relégué

34. SALAIRES MOYENS DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ AU BRÉSIL  
MAI 1995

FONCTION	SALAIRE MOYEN (REAIS)		DIFFÉRENCE (EN %) ENTRE SECTEURS PUBLIC/PRIVÉ
	SECTEUR PUBLIC	SECTEUR PRIVÉ	
Exécutive	5 736	7 080	-19
De niveau supérieur	1 814	1 899	-4
De niveau technique/moyen	899	926	-3
Opérationnelle	635	437	45

Source : MARE (1995).

le service public au second plan et a recruté la bureaucratie d'État par l'intermédiaire des entreprises étatiques. La conséquence a été une forte réduction des salaires des personnels ayant le statut de fonctionnaires. Ainsi, les participants au plan de classification des professions, sorte de système universel de gestion des carrières et des rémunérations du personnel des services publics fédéraux, ont jusqu'à présent une faible rémunération.

Pour sortir de cette situation, deux stratégies ont été adoptées. D'un côté, comme à partir de 1988, le pouvoir judiciaire, le ministère public et le pouvoir législatif sont devenus fortement autonomes du point de vue administratif, ils ont essayé d'augmenter leur rémunération, indépendamment du pouvoir exécutif. D'un autre côté, les catégories traditionnellement les plus puissantes au sein du pouvoir exécutif – les procureurs, les policiers, les diplomates, les auditeurs fiscaux – et les nouvelles carrières des administrateurs-économistes créées après le retour à la démocratie – les analystes du Trésor et du budget, les gestionnaires du gouvernement – ont reçu des « gratifications de productivité » qui, en réalité, n'étaient rien d'autre qu'une stratégie de correction de leurs salaires sans augmenter la rémunération de tous les fonctionnaires de niveau supérieur.

En raison de leur caractère *ad hoc* ces deux stratégies parfaitement compréhensibles et jusqu'à un certain point nécessaires pour que l'État puisse recruter du personnel qualifié dans les secteurs stratégiques de l'Administration ont approfondi les distorsions dans le système de rémunération du personnel du service public.

Mais, il existe une troisième origine des distorsions du système de rémunération fédérale : les défaillances de la loi. Ces défaillances s'expriment principalement par deux mécanismes : la possibilité « d'incorporer des avantages temporaires », comme les « cinquièmes », et la possibilité pour les personnels des services publics actifs et inactifs de cumuler les charges et leurs émoluments respectifs. Ces possibilités, habilement manipulées, permettent à un nombre croissant de membres des services publics de gagner des rémunérations élevées, d'où l'expression de « maharajahs » pour les identifier. La Constitution de 1988 a cherché à résoudre le problème avec un « plafond

salarial» correspondant à la rémunération la plus élevée dans chacun des pouvoirs (ministres d'État, députés fédéraux et sénateurs, ministres du Tribunal fédéral suprême), mais l'interprétation du Tribunal fédéral suprême, excluant les avantages personnels du plafond, a invalidé ce plafond. En 1996, on espère que les gouvernants corrigent l'administration publique et définissent avec clarté le plafond pour en terminer définitivement avec les maharajahs.

Les augmentations de salaires durant le gouvernement Itamar Franco ont provoqué une énorme augmentation des dépenses en personnel pour le gouvernement fédéral (tabl. 33). Les dépenses en personnel ont presque doublé en termes réels : d'une moyenne de 23,2 milliards de reais en 1991-1993 elles sont passées à 39,9 milliards en 1995 (tabl. 35) et en 1996 l'estimation tourne autour de 40 milliards, même sans concéder le réajustement du mois de janvier.

### 35. DÉPENSES AU TITRE DU PERSONNEL DE L'UNION AU BRÉSIL 1991-1995

DÉPENSES	MOYENNE 1991-1993		1994		1995 <sup>a</sup>	
	(EN MILLIARDS DE REAIS)	(%)	(EN MILLIARDS DE REAIS)	(%)	(EN MILLIARDS DE REAIS)	(%)
Actifs	14,8	63,8	16,5	54,0	20,3	50,8
Inactifs/pensions	7,0	30,2	12,5	41,0	17,3	43,2
Bénéfices globaux et ajustements	0,0	0,0	-0,4	-1,3	0,0	0,0
Transferts	1,4	6,0	1,9	6,3	2,3	6,0
Total	23,2	100,0	30,5	100,0	39,9	100,0

a. Estimations.

Source : SIAFI.

Cette croissance des dépenses en personnel n'est pas le résultat d'une augmentation des effectifs des fonctionnaires. En raison de la nécessité de l'ajustement fiscal, devenue évidente à partir de 1987, et en raison du coût élevé que représentait l'embauche de nouveaux fonctionnaires, les concours publics ont été quasiment suspendus depuis 1988. En conséquence, le nombre de fonctionnaires a baissé, passant de 713 000 fonctionnaires actifs en 1989 à 567 000 en 1995 (tabl. 36). Quant aux fonctionnaires des entreprises étatiques, la chute a été encore plus importante en raison des privatisations.

L'explication de l'augmentation des dépenses en personnel s'explique par l'augmentation des salaires à partir de 1993 et par le coût croissant des retraites des fonctionnaires. La valeur élevée des retraites, supérieures de près de 20 % au dernier salaire en activité, alors que dans d'autres pays les retraites tournent autour de 70 % du dernier salaire, et le fait que les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite très tôt a entraîné une explosion du coût des inactifs. Les dépenses liées aux inactifs et aux pensions représentaient déjà 30 % des dépenses totales en personnel en 1991-1993 (tabl. 35) et sont passées à 40 % en 1996.

36. EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES DE L'UNION AU BRÉSIL  
1988-1995

ANNÉE	CIVILS AVEC UN STATUT DE FONCTIONNAIRES <sup>a</sup>	UNION <sup>b</sup>
1988	705 548	1 442 657
1989	712 740	1 448 608
1990	628 305	1 338 155
1991	598 375	1 266 495
1992	620 870	1 284 474
1993	592 898	1 258 181
1994	583 020	1 197 460
1995 <sup>c</sup>	567 689	-

a. Civils de l'Administration centrale (pouvoir exécutif), des régies et des fondations.

b. Civils avec un statut de fonctionnaires et fonctionnaires des entreprises étatiques.

c. En décembre.

Source : MARE (1995).

Par ailleurs, il faut considérer que le Brésil dispose probablement du système de prévoyance le plus généreux au monde. Alors que dans d'autres pays la retraite est fixée à soixante ou à soixante-cinq ans, elle est prise au Brésil en moyenne à cinquante-trois ans, allant jusqu'à cinquante-six ans si l'on ne tient pas compte du nombre proportionnel de retraités. Il faut y ajouter que les fonctionnaires prennent leur retraite avant d'avoir complété le nombre d'années requises. Dans de nombreux cas l'âge de la retraite est proche de quarante ans. Dans les autres pays, la valeur de la retraite représente de 50 à 70 % du dernier salaire, alors qu'au Brésil elle est de 120 %. Les travailleurs ruraux, qui sont les plus pauvres, prennent leur retraite en moyenne à soixante-trois ans et sa valeur correspond à un salaire minimum. Les travailleurs urbains la prennent un peu plus tôt et, légèrement supérieure, elle reste très en deçà des retraites du secteur public. En fait, les privilèges des fonctionnaires ont limité les ressources, empêchant des salaires plus importants et des retraites plus élevées dans le secteur privé.

Le système actuel de retraites du secteur public est très privilégié par rapport à celui du secteur privé (tabl. 37). Ainsi, la valeur des retraites des fonctionnaires du pouvoir législatif est 21,7 fois supérieure à la retraite des bénéficiaires de l'Institut national de la sécurité sociale (INSS). Ce rapport est de 20,4 fois pour les retraites des fonctionnaires du pouvoir judiciaire et de 8,25 fois pour celles des fonctionnaires du pouvoir exécutif. Comme le nombre de fonctionnaires des deux premiers pouvoirs est réduit, la moyenne générale doit se situer autour d'un facteur 8. Il est vrai que depuis 1993 les fonctionnaires cotisent en moyenne 11 % de leur salaire, sans qu'il n'y ait de plafonds pour leur système de prévoyance, alors que dans le cas de l'INSS la cotisation et le bénéfice sont plafonnés à 10 salaires minimums. Par conséquent, les fonctionnaires cotisent en moyenne plus que les travailleurs du secteur privé.

Néanmoins, les calculs réalisés montrent que leur cotisation moyenne est seulement 3,4 fois supérieure à la cotisation moyenne à l'INSS, alors que le bénéfice est 8 fois supérieur.

### 37. RETRAITES MOYENNES DE L'UNION PAR RAPPORT AU SECTEUR PRIVÉ AU BRÉSIL

RETRAITES	RAPPORT MULTIPLICATIF	
	DES RETRAITES AU SALAIRE MINIMUM	ENTRE LES RETRAITES DES SECTEURS PUBLIC/PRIVÉ
De l'INSS (secteur privé)	1,7	1,0
Du pouvoir exécutif (civils)	14,0	8,25
Du pouvoir législatif	36,8	21,7
Du pouvoir judiciaire	34,7	20,4

Sources : ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État et ministère de la Sécurité sociale.

## Les deux objectifs et les secteurs de l'État

Depuis 1995, le gouvernement Fernando Henrique Cardoso offre une nouvelle opportunité pour réformer l'État, en particulier l'appareil de l'État et de son personnel. Cette réforme aura pour objectif à court terme de faciliter l'ajustement fiscal, notamment dans les États fédérés et les municipalités où l'excès de personnel est évident. À moyen terme, elle veut rendre l'Administration publique plus efficiente et moderne, orientée vers la satisfaction des citoyens.

L'ajustement fiscal se fera principalement avec le départ des fonctionnaires en nombre excessif, une définition claire du plafond des rémunérations pour les fonctionnaires et la modification du système de retraite. Il faut augmenter la durée minimale en exercice dans les services publics et rendre la retraite proportionnelle à la cotisation. Ces trois mesures exigeront des modifications constitutionnelles. Le système du départ volontaire, qui sera probablement très utilisé, est une réponse aux dépenses excessives en personnel. Dans ce cas, les administrateurs choisissent les fonctionnaires et leur proposent de partir volontairement en contrepartie d'une indemnisation et d'une formation professionnelle qualifiante pour le privé. En raison de la possibilité imminente de licenciement et des avantages offerts en échange d'un départ volontaire, un nombre important de fonctionnaires devraient être prêts à partir.

La modernisation, ou l'augmentation de l'efficience, de l'Administration publique sera le résultat, à moyen terme, d'un projet complexe de réformes. Elles recherchent, en même temps, le renforcement de l'Administration publique directe, ou « noyau stratégique de l'État », et la décentralisation de l'Administration publique grâce à l'implantation « d'agences exécutives » et

« d'organisations sociales » contrôlées par des contrats de gestion. La réforme proposée en ces termes ne peut pas être qualifiée de centralisatrice, comme celle de 1936, ou de décentralisatrice, comme prétendait l'être celle de 1967. Elle n'est pas non plus centralisatrice, comme l'est la contre-réforme contenue dans la Constitution de 1988. En d'autres termes, la proposition n'est pas de continuer le processus cyclique qui caractérise l'administration publique brésilienne, alternant les périodes de centralisation et de décentralisation, mais de renforcer, à la fois, la compétence administrative du centre et l'autonomie des agences exécutives et des organisations sociales. Le contrat de gestion sera le maillon reliant les deux systèmes : le noyau stratégique devra apprendre à le définir et à le contrôler et les agences et les organisation sociales à l'exécuter.

La proposition de réforme de l'appareil de l'État part de l'existence de quatre secteurs à l'intérieur de l'État : 1° le noyau stratégique de l'État, 2° les activités exclusives de l'État, 3° les services non exclusifs ou concurrentiels et 4° la production de biens et services pour le marché. Dans chacun de ces secteurs, il faut réfléchir aux types de propriété et d'administration publique les plus adéquats (tabl. 38).

38. STRATÉGIE DE LA RÉFORME DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT

	FORMES DE PROPRIÉTÉ			FORMES D'ADMINISTRATION		INSTITUTIONS STRATÉGIQUES
	Étatique	Publique non étatique	Privée	Bureaucratique	Gestionnaire	
Noyau stratégique (législatif, tribunaux, présidence, sommet des ministères)	○				○	Carrières et concours
Activités exclusives (sécurité publique, contrôle, fisc, subventions, sécurité sociale de base)	○				○	Agences exécutives
Services non exclusifs (universités, hôpitaux, centres de recherches, musées)	● →	○			○	Organisations sociales
Production pour le marché (entreprises étatiques)	● →		○		○	Entreprises privées

Les lois et les politiques publiques sont définies dans le noyau stratégique. Il s'agit d'un secteur relativement petit qui au Brésil est formé au niveau fédéral par le président de la République, les ministres d'État et le sommet de la hiérarchie des ministères, les responsables des politiques publiques, les tribunaux fédéraux chapeautés par le Tribunal fédéral suprême

et par le ministère public. Les structures équivalentes aux niveaux des États fédérés et des municipalités font partie intégrante du noyau stratégique.

Les activités exclusives de l'État sont celles où s'exerce le « pouvoir d'État », ou pouvoir de légiférer et de collecter l'impôt. Cela inclut la police, les forces armées, les organes du fisc, de réglementation, de transferts de revenu tel le système unifié de santé, d'indemnisation du chômage...

Les services non exclusifs ou concurrentiels de l'État sont ceux réalisés ou subventionnés par l'État. Ils n'engagent pas le pouvoir d'État et ont une grande pertinence pour les droits humains. Ils impliquent des économies externes sans que ces externalités puissent être compensées sur le marché.

Enfin, la production de biens et services pour le marché est réalisée par l'État au travers des entreprises d'économie mixte qui opèrent dans des secteurs de services publics et/ou dans des secteurs considérés comme stratégiques.

## Propriété étatique et privatisation

Aux niveaux du noyau stratégique et des activités exclusives de l'État, la propriété devra par définition être étatique. Outre les instruments traditionnels – approbation des lois (Congrès), définition des politiques publiques (présidence et sommet de la hiérarchie des ministères) et décision et exécution des sentences (pouvoir judiciaire) –, le noyau stratégique utilisera un nouvel instrument utilisé depuis peu par l'Administration publique : le contrat de gestion. Avec ce contrat, le noyau stratégique définira les objectifs des entités exécutives de l'État et les indicateurs respectifs. Il garantira à ces entités, à savoir les « agences exécutives » dans le secteur des activités exclusives de l'État et les « organisations sociales » dans le secteur des services non exclusifs de l'État, les moyens humains, matériels et financiers pour exécuter les contrats.

Les activités exclusives de l'État devront être organisées par le système des « agences exécutives » qui pourraient aussi s'appeler « agences autonomes <sup>4</sup> ». Une agence exécutive aura un dirigeant nommé par le ministre de tutelle avec lequel sera négocié le contrat de gestion. Une fois les objectifs et les indicateurs (qualitatifs et quantitatifs) établis, le dirigeant aura l'entière liberté pour gérer le budget global reçu. Il pourra gérer ses fonctionnaires de manière autonome – admission, démission et paiement – et il pourra réaliser des achats selon les principes généraux de la légalité.

4. L'expression « agence autonome » est peut-être plus adéquate pour un organe intermédiaire entre les agences exécutives et les organisations sociales, comme les agences régulatrices qui exercent des activités exclusives de l'État, mais doivent avoir des conseils de direction avec des mandataires et sont dotées d'une autonomie plus grande que celle des agences exécutives. Alors que celles-ci doivent suivre la politique définie par le gouvernement, les agences régulatrices définissant un prix ne doivent pas suivre une politique gouvernementale qui varie avec le temps et les circonstances : leur rôle permanent est d'établir un prix qui sera celui du marché, si marché concurrentiel il y a.

Dans le secteur des biens et services pour le marché, la production devra être réalisée par le secteur privé. D'où le programme de privatisation en cours. L'hypothèse est que les entreprises seront plus efficaces si elles sont contrôlées par le marché et administrées par le secteur privé. D'où le principe de la subsidiarité selon lequel seule l'activité qui ne peut pas être contrôlée par le marché doit être étatique. En outre, la crise fiscale a enlevé à l'État la capacité de réaliser l'épargne forcée et d'investir dans les entreprises étatiques, d'où la privatisation. Cette politique est en accord avec la conception de l'État moderne qui prévaudra au XXI<sup>e</sup> siècle. Ce ne sera ni l'État libéral qui s'approche du rôle minimum, ni l'État entrepreneur du XX<sup>e</sup> siècle : ce sera l'État régulateur qui transfère des ressources et qui garantit le financement à fonds perdus des activités que le marché n'a pas les moyens de réaliser.

### Propriété publique non étatique

En dernier lieu, nous devons analyser les activités non exclusives de l'État. Notre proposition est que la forme de propriété dominante devra être publique non étatique.

Dans le capitalisme contemporain, les formes de propriété pertinentes ne sont pas seulement d'ordre public et privé comme on le pense généralement et comme la division classique en droits public et privé le suggère. En fait, il en existe trois : 1<sup>o</sup> la propriété privée tournée vers la réalisation du profit (entreprises) ou de la consommation privée (familles), 2<sup>o</sup> la propriété publique étatique et 3<sup>o</sup> la propriété publique non étatique. Je veux dire par là que l'espace public ne se confond pas avec l'étatique. Il est plus large et peut être étatique ou non étatique.

La reconnaissance d'un espace public non étatique est particulièrement importante au moment où la crise de l'État approfondit la dichotomie entre l'État et le secteur privé. C'est pourquoi nombre de personnes peuvent imaginer que l'alternative à la propriété étatique est la propriété privée. La privatisation est une solution adéquate quand l'institution peut gérer toutes les recettes de la vente de ses produits et services et quand le marché a les moyens d'assumer la coordination des activités de l'institution. Quand ce n'est pas le cas, il faut se tourner vers le secteur public non étatique. En outre, au moment où la crise de l'État exige le réexamen des relations entre l'État et la société, l'espace public non étatique peut avoir un rôle d'intermédiaire ou faciliter l'apparition de formes directes de contrôle social et de partenariats qui ouvrent de nouvelles perspectives à la démocratie.

Dans le secteur des services non exclusifs de l'État, la propriété devra être publique non étatique. Elle n'est pas étatique, parce qu'elle n'implique pas l'utilisation du pouvoir d'État, et elle n'est pas privée, dans la mesure où elle suppose des transferts de ressources de l'État. En revanche, elle est publique

pour justifier les subventions reçues de l'État. Le fait d'être publique non étatique implique un contrôle mixte de l'activité par l'État et le marché. Le contrôle de l'État sera nécessairement préalable et complété par le contrôle social direct, dérivé du pouvoir des conseils d'administration constitués par la société. Le contrôle du marché se matérialisera par le paiement des services. Ainsi, la société attestera de manière permanente la validité des services réalisés, en même temps qu'elle établira un partenariat, ou système de cogestion, entre l'État et la société civile.

Au niveau de l'Union, les services non exclusifs de l'État les plus pertinents sont les universités, les écoles techniques, les centres de recherche, les hôpitaux et les musées. La réforme proposée est de les transformer en un type particulier d'entités non étatiques, à savoir les organisations sociales. L'idée est de les transformer volontairement en « organisations sociales », c'est-à-dire des entités qui passent un contrat de gestion avec le pouvoir exécutif et comptent sur les autorisations du Parlement pour participer au budget public. En fait, une organisation sociale n'est pas une forme d'entité publique non étatique, mais elle en a la qualité attribuée par l'État.

Un programme de « désétatisation vers le secteur public » doit garantir la transformation des services non exclusifs de l'État en propriété publique non étatique et leur reconnaissance comme organisations sociales. Il ne doit pas être confondu avec le programme de privatisation dans la mesure où les nouvelles entités conserveront leur caractère public et leur financement par l'État. Ce processus de désétatisation devra assurer le caractère public et de droit privé de la nouvelle entité, lui assurant ainsi une autonomie administrative et financière plus grande. Il sera nécessaire d'éliminer les entités en place et de les remplacer par des fondations publiques de droit privé, créées par des personnes physiques. De la sorte, on évite que les organisations sociales soient considérées comme des entités étatiques, comme cela se passe avec les fondations de droit privé instituées par l'État et soumises à toutes les restrictions de l'administration étatique. Les nouvelles entités recevront par cession précaire les biens des entités remplacées. Le personnel de l'entité deviendra une catégorie en extinction et restera à la disposition de la nouvelle entité. Le budget de l'organisation sociale sera global. L'embauche de nouveaux employés se fera par le régime des lois du travail. Les achats devront être subordonnés aux principes de la légalité publique mais pourront avoir un régime propre. Le contrôle des ressources étatiques mises à la disposition de l'organisation sociale sera effectué par le contrat de gestion. L'organisation sociale sera aussi soumise à la supervision d'un organe de contrôle interne et du Tribunal des comptes.

## La réforme constitutionnelle

La réforme constitutionnelle est naturellement la plus importante parce que la plupart des autres réformes dépendent d'elle. Outre son aspect administratif, elle a un contenu politique évident. Il convient d'instaurer une administration publique gestionnaire au fur et à mesure que les principales propositions de réformes sont approuvées. Elles comprennent l'introduction de la flexibilité, la fin du régime juridique unique, la fin de l'isonomie comme précepte constitutionnel, le renforcement des plafonds salariaux, la définition d'un système de rémunération plus clair et la mise en place d'un projet de loi fixant les augmentations des rémunérations dans les trois pouvoirs. Par là, la société et ses représentants politiques signalent leur engagement en faveur d'une Administration publique rénovée et d'un État moderne et efficace.

Le système actuel est rigide. Les fonctionnaires jouissent de la stabilité qui ne peut être rompue que par un processus administratif démontrant l'existence d'une faute grave. L'énumération des fautes est vaste et comprend l'oisiveté. En fait, il n'y a de licenciement que dans le cas d'une falsification, d'une injure grave et publique ou s'il y a abandon du poste. Si cela peut être prouvé, le fonctionnaire pourra être licencié sans aucun droit. Dans le cas contraire, personne ne peut être démis de ses fonctions soit parce qu'il est difficile de prouver la faute, soit parce qu'il existe une complicité généralisée qui empêche le licenciement.

Dans la proposition de réforme, le gouvernement remplace cette option du tout ou rien, où le fonctionnaire conserve son emploi ou perd tous ses droits, par une attitude graduelle, semblable à ce qui existe déjà dans le secteur privé. Outre les fautes graves, deux nouvelles raisons autorisent le licenciement : le licenciement pour travail insuffisant et pour excès de personnel. Pour clairement notifier que la cause du licenciement est pour travail insuffisant, et non pas pour faute grave, le fonctionnaire aura droit à une petite indemnisation. En cas de licenciement pour excès de personnel, cette indemnisation sera supérieure car la responsabilité personnelle du fonctionnaire n'est pas mise en cause.

Le licenciement pour travail insuffisant se fera au cas par cas. Son objectif est de permettre à l'administrateur public de percevoir le travail du fonctionnaire pour viabiliser l'administration publique gestionnaire. Le licenciement pour excès de personnel est impersonnel et tourné vers le licenciement de groupes de fonctionnaires. L'objectif est de réduire les coûts et de garantir aux contribuables de ne pas payer des fonctionnaires dont l'État n'a pas besoin. Dans ce cas, l'indemnisation correspond en principe à un salaire par année de travail et, dans le cas de travail insuffisant, à la moitié de cette valeur.

Le fonctionnaire ne pourra être licencié pour travail insuffisant que s'il a été soumis à un processus d'évaluation formelle. Il aura toujours le droit de se défendre au cours du processus administratif. Ce dispositif permet aux administrateurs publics de percevoir le travail. La motivation des fonctionnaires

devra être positive, c'est-à-dire fondée sur le sens de la mission, sur les opportunités de promotion et sur la reconnaissance salariale, mais il est essentiel qu'ils aient à l'esprit les possibles sanctions.

Le licenciement pour excès de personnel permettra de réduire le déficit public, ajustant le nombre de fonctionnaires aux besoins réels de l'Administration. La décision devra être rigoureusement impersonnelle, obéissant à des critères généraux (par exemple, les plus jeunes, les derniers admis, les fonctionnaires sans personnes à charge) de manière à éviter la persécution politique. Les critères impersonnels éviteront de longues contestations devant la justice. Ils empêcheront le licenciement abusif ou subjectif décidé selon les critères des chefs de services.

Une solution serait d'associer les critères impersonnels avec une évaluation du rôle de chacun. Bien que cette solution soit attirante, elle est incompatible avec le licenciement pour excès de personnel puisqu'elle entraînerait un licenciement pour travail insuffisant. Tous les fonctionnaires concernés argumenteraient immédiatement qu'ils sont victimes d'une persécution politique et une longue action en justice commencerait, limitant les objectifs du licenciement : réduire les coûts. Selon la proposition du gouvernement, une fois décidé le nombre de fonctionnaires à licencier, les charges seront automatiquement annulées et les postes en question ne pourront pas être recréés pendant quatre ans. Ainsi, les licenciements pour motifs politiques seront évités.

Ces changements ne se font pas seulement dans l'intérêt public et celui de la citoyenneté, mais aussi dans celui du fonctionnaire. Tout fonctionnaire compétent et travailleur, qui valorise son propre travail, en bénéficiera car il saura qu'il réalise une tâche nécessaire. En même temps, il retrouvera le respect perdu depuis qu'une minorité de fonctionnaires n'ayant plus d'intérêt pour leur travail et ne faisant plus rien ont établi un cadre d'inefficience qui a été préjudiciable au système.

Il est important d'observer que la stabilité du fonctionnaire, bien que plus flexible, est maintenue dans la mesure où le fonctionnaire ne pourra être licencié que dans les termes de la loi. Dans le cas où il y aurait des abus, la réintégration par la justice sera toujours possible, au contraire de ce qui se passe dans le secteur privé où il n'existe pas de stabilité, mais seulement un droit à une indemnisation. La stabilité du fonctionnaire n'est pas seulement une reconnaissance du caractère différencié de l'administration publique par rapport à l'administration privée, mais c'est aussi une plus grande sécurité qui caractérise partout dans le monde le travail des fonctionnaires publics. Ceux-ci ont tendance à avoir une vocation pour le service public. Ils sont prêts à avoir une vie modeste, mais en compensation ils attendent plus de sécurité. Une sécurité plus grande que celle des politiciens ou des entrepreneurs par exemple. Mais cette sécurité ne peut pas être absolue. L'État garantit la stabilité aux fonctionnaires, avec une plus grande autonomie ou une indépendance à son activité publique et à l'exercice du pouvoir d'État dont ils sont investis.

Mais il ne le fait ni pour satisfaire un besoin extrême de sécurité personnelle ni pour inciter à l'oisiveté ou justifier l'excès perpétuel de personnel.

## La prévoyance publique

La réforme du système de prévoyance du fonctionnaire est fondamentale dans la mesure où c'est une condition pour surmonter définitivement la crise fiscale de l'État. La crise du système brésilien de prévoyance dérive en dernier ressort d'une conception erronée de ce qu'est la retraite. Un système de pensions existe pour garantir une retraite digne à ceux qui arrivent à la vieillesse et ne peuvent plus travailler, et non pas pour garantir un second salaire aux individus encore capables de travailler. Il n'existe pas non plus pour se retirer de la vie active à cinquante ans, comme le font les fonctionnaires publics.

Les systèmes de retraite garantis par l'État ne sont pas des systèmes de capitalisation mais des systèmes de répartition où les fonctionnaires actifs paient les retraites des inactifs. Cette préférence pour le système de répartition est due au fait que l'État, qui généralement a les moyens de garantir le système, est un mauvais gérant de fonds de capitalisation. Par ailleurs, un système de capitalisation n'est légitime que si le participant du fonds dépend effectivement de sa rentabilité. Or il est difficile, sinon impossible, de dire aux fonctionnaires que leur retraite dépendra de la manière dont l'État administrera l'éventuel fonds de capitalisation.

En ce qui concerne le système de répartition, il est nécessaire d'établir un équilibre entre le nombre de jeunes qui paient le système en termes courants et le nombre de personnes âgées qui bénéficient de la retraite. Au Brésil, le système de retraite des fonctionnaires est devenu un système de privilèges, offrant une retraite intégrale indépendamment de la cotisation et un départ en retraite très tôt. Alors que les travailleurs les plus pauvres du secteur privé rural prennent leur retraite en moyenne à soixante-deux ans, les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite intégrale à un âge un peu supérieur à cinquante ans et les hauts fonctionnaires avant cinquante ans ! Par ailleurs, la valeur moyenne d'une retraite de l'Union est 8,1 fois supérieure à celle d'une retraite de l'INSS, alors que la cotisation moyenne des fonctionnaires est 3,4 fois supérieure à celle des assurés par l'INSS.

Le système de prévoyance privé maintenait l'équilibre financier en raison de la structure par âge en forme de pyramide aplatie qui prévaut encore dans le pays. Pourtant, avec la réduction du taux de natalité, cette structure par âge se modifie rapidement. La crise financière du système de prévoyance est déjà là. Cette crise aura tendance à s'aggraver à mesure que le rapport entre les jeunes, qui paient les coûts de la prévoyance, et les retraités va diminuer. Dans les années 1950, ce rapport était de 8 pour 1, aujourd'hui il est de 2 pour 1 et bientôt il sera de 1 pour 1 et le système ne sera plus viable.

Dans le cas de la prévoyance publique, le déséquilibre est déjà total : les cotisations des fonctionnaires plus une contribution potentielle deux fois plus importante de l'État ne financent que le cinquième du coût annuel lié aux inactifs et aux allocataires de pensions. Pourtant, le système survit parce que le Trésor paie la différence. C'est une situation inique puisque finalement les contribuables paient pour que les fonctionnaires soient des retraités privilégiés. Cette situation est devenue non viable du point de vue fiscal : le système de retraite de la fonction publique provoque un trou annuel dans les finances publiques correspondant à près de 2 % du PIB.

Pour remédier à cette situation de déséquilibre qui provient d'un système de privilèges, les deux règles générales qui sont prévues pour la prévoyance privée devront être appliquées rigoureusement dans le cas de la prévoyance publique : 1° la retraite devra être fixée selon l'âge des fonctionnaires, elle sera légèrement corrigée par la durée de service pour qu'ils prennent leur retraite vers soixante ans, soit dix ans plus tard que maintenant et 2° la valeur de la retraite, fondée sur les dernières rémunérations perçues, devra être proportionnelle à la cotisation et non pas intégrale comme le prévoit la Constitution de 1988.

C'est seulement ainsi qu'il sera possible de garantir un coût raisonnable pour le système de prévoyance publique. Celui-ci reste garanti par l'État. Cela ne fait aucun sens d'exiger des fonctionnaires de l'État qu'ils recourent obligatoirement aux fonds privés de prévoyance complémentaire puisque l'État, contrairement aux entreprises privées, est une institution avec les moyens de garantir un système de prévoyance. L'État garantira la retraite de ses fonctionnaires, indépendamment du régime juridique dans lequel ils seront engagés.

Pour calculer la somme que percevra le fonctionnaire en prenant sa retraite, il faudra effectuer un calcul actuariel. Pour calculer et établir par la loi la proportion de la moyenne des derniers salaires du fonctionnaire qui représentera la valeur de sa retraite il faudra prendre en compte les cotisations des fonctionnaires et de l'État en faveur de leur retraite, l'âge moyen auquel le fonctionnaire commence à cotiser, prend sa retraite et décède et la valeur raisonnable de retour de fonds éventuel (puisque le système doit être de répartition). Les premiers calculs suggèrent que cette proportion devrait tourner autour de 80 %.

Les droits acquis et les anticipations de droit seront pleinement respectés. Les fonctionnaires qui avant le changement de la Constitution ont déjà le droit de prendre leur retraite selon les normes actuelles, le feront même s'ils décident de le faire dans quelques années quand ils atteindront l'âge obligatoire. C'est un droit acquis. Par ailleurs, les anticipations de droit seront garanties de manière proportionnelle. Par exemple, un fonctionnaire qui commence à travailler à dix-sept ans a aujourd'hui le droit de prendre sa retraite à l'âge de cinquante-deux ans. Avec le nouveau système, cette limite sera repoussée à cinquante-huit ans (soit soixante ans corrigés par une longue durée du

service). À quel âge le fonctionnaire qui a commencé à travailler à dix-sept ans et qui lors de l'amendement constitutionnel avait dix-sept ans et demi de service public pourra-t-il prendre sa retraite ? Comme les anticipations de droit seront garanties, il prendra sa retraite vers cinquante-cinq ans. La même règle de trois détermine la valeur de sa retraite : elle sera entre la valeur de la retraite intégrale plus 20 %, comme aujourd'hui, et les 80 % du nouveau système.

### Trois projets fondamentaux

Outre la réforme constitutionnelle que je viens de décrire, trois autres projets sont essentiels pour réformer l'appareil de l'État brésilien : la décentralisation des services sociaux par l'intermédiaire des « organisations sociales », la mise en œuvre des activités exclusives de l'État avec des « agences exécutives » et la professionnalisation du fonctionnaire.

La décentralisation des services sociaux de l'État doit se faire au niveau des États fédérés et des municipalités ainsi qu'au niveau de l'État fédéral vers le secteur public non étatique. Elle se fera à travers la concession de l'autonomie financière et administrative aux activités de services de l'État, en particulier les services sociaux comme les universités, les écoles techniques, les hôpitaux, les musées, les centres de recherche et le système de prévoyance. L'idée est de transformer ces entités en « organisations sociales ».

Les organisations sociales seront des organisations publiques non étatiques, plus spécialement des fondations de droit privé, qui passeront un contrat de gestion avec le pouvoir exécutif. Approuvé par le pouvoir législatif, il lui donne le droit de faire partie du budget public fédéral, municipal ainsi que des États. L'autonomie de l'organisation sociale donnera une plus grande responsabilité au gérant. Cela demande un plus grand contrôle social et un partenariat plus important avec la société puisque l'État abandonne la direction directe de l'institution.

La mise en place d'un programme de « désétatisation vers le secteur public », c'est-à-dire la transformation d'entités étatiques de service en entités publiques non étatiques, permettra une plus large autonomie de gestion par rapport aux recettes et aux dépenses pour ces institutions. Elles seront toujours garanties par l'État, mais à présent elles échappent aux normes et aux règlements de l'appareil étatique ainsi qu'à son noyau bureaucratique qui restera relativement rigide, même après la réforme constitutionnelle.

Dans ce processus, l'important est d'éviter la privatisation et la féodalisation des organisations sociales, c'est-à-dire leur appropriation par des groupes d'individus qui les utilisent comme si elles étaient des organisations privées. Ainsi, une série de précautions légales et administratives devront être adoptées. Mais il faut limiter les contrôles de procédures puisqu'il est essentiel, aussi bien pour l'État que pour la société, que le contrôle des organisations sociales se fonde sur les résultats.

Le deuxième projet est celui des « agences exécutives ». La nécessité d'augmenter le degré d'autonomie et d'avoir une responsabilité liée aux résultats ont inspiré ce projet. L'objectif est de transformer les régies et les fondations qui exercent des activités exclusives de l'État en agences avec une vaste liberté de gestion de leurs ressources humaines et financières, à partir d'un budget global.

Le projet des agences exécutives se développe sur deux dimensions. En premier lieu, les instruments légaux nécessaires à la viabilité des transformations sont élaborés et un bilan est effectué afin de surmonter les obstacles de la législation, des normes et des règlements. En second lieu et de manière parallèle, les nouvelles approches commencent à être appliquées au niveau de quelques régies transformées en laboratoire.

Enfin, le troisième projet prioritaire est celui qui va chercher à compléter le processus de professionnalisation de l'administrateur public. Il existe déjà des carrières relativement bien structurées comme les militaires, la police, les juges, les procureurs, les avocats, les contrôleurs fiscaux et les diplomates. La carrière de haut administrateur public n'est pas claire. L'idée est de développer cette carrière sur la base des carrières des gestionnaires du gouvernement, des analystes des finances et des contrôleurs et des analystes du budget, créées à la fin des années 1980. Les premiers pas dans cette direction sont déjà faits. La prévision des concours publics annuels pour ces carrières avec des dates d'inscription et le nombre de places a été défini jusqu'en 1999. Les concours exigeront un niveau de connaissance de deuxième cycle universitaire (*pós-graduação*) en administration publique ou en économie. Les hauts administrateurs occuperont les postes supérieurs des secteurs de l'Administration publique qui a besoin d'administrateurs généralistes, d'administrateurs des finances, de contrôleurs et d'administrateurs du budget et de planification économique. Leur recrutement se fera principalement au niveau du troisième cycle universitaire (*mestrado*) en administration publique, économie et science politique.

## Conclusion

Cette proposition de réforme de l'État fédéral s'est matérialisée dans le Plan directeur de la réforme de l'État, préparé par le ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État et approuvé en septembre 1995 par la Chambre de la réforme de l'État (MARE, 1995). En juillet 1995, le gouvernement avait envoyé sa proposition d'amendement constitutionnel. Elle fut approuvée en octobre par la Commission de justice avec des petites modifications. À la fin de l'année, on nomma le rapporteur de l'amendement et trois mois après le rapport maintenait la majorité des propositions du gouvernement, perfectionnant quelques aspects et laissant en suspens le thème le

plus difficile : le changement dans la stabilité des fonctionnaires. Mais jusqu'au début du mois de juillet 1996, la réforme administrative n'a pas pu être votée en raison des difficultés rencontrées par le gouvernement pour l'approbation de la réforme de la prévoyance sociale et l'impossibilité pratique de voter deux amendements de cette dimension en même temps. Les revers à propos de l'amendement sur la prévoyance ont affaibli le gouvernement politiquement et laissaient prévoir de grandes difficultés pour l'amendement administratif lors du passage au vote, malgré l'appui important de la part de l'opinion publique et des gouverneurs des États fédérés.

Par ailleurs, en se heurtant directement à la Constitution, les idées comme la réduction des coûts de l'Administration fédérale, le renforcement du noyau stratégique, la mise en place d'agences exécutives et d'organisations sociales progressaient aussi bien au niveau fédéral qu'aux niveaux des États fédérés et des municipalités où l'explosion des coûts liés au personnel poussait à la réforme. Les États fédérés ont pris diverses mesures pour faire obstacle à l'existence des « maharajahs », en particulier dans la police militaire et le pouvoir judiciaire, et ont commencé des programmes de départs volontaires en attendant la réforme constitutionnelle.

Au niveau fédéral, il était clair, depuis le milieu de l'année 1995, qu'il ne serait pas possible d'implanter les organisations sociales dans les universités fédérales en raison de la résistance des professeurs et des fonctionnaires. Ils assimilaient la proposition de « désétatisation vers le secteur public » à un processus de privatisation. En fait, la résistance au changement est liée à la conception bureaucratique de l'État brésilien qui prévaut encore parmi l'élite du pays. Pour celle-ci, certaines institutions prestataires de services fondamentaux pour l'État, telles les universités fédérales, qu'il paie doivent avoir le monopole des recettes de l'État dans ce secteur. Dans le cas des universités fédérales, il s'agit du monopole des ressources destinées à l'enseignement et à la recherche. Tant que cette culture bureaucratique n'aura pas changé, qu'on n'aura pas compris que l'État doit réaliser des services de manière efficiente et compétitive, il sera difficile de transformer l'État brésilien en une institution réellement démocratique, au service des citoyens. Sinon, il restera une organisation au service des fonctionnaires et des capitalistes qui ont le pouvoir suffisant pour le privatiser.