

# Le service public et la réforme de l'État au Brésil (1995-2007)

Par **Claudia Costin**<sup>1</sup>, professeure associée, École nationale d'administration publique du Québec • claudia.costin@enap.ca  
Traduit de l'anglais

Au Brésil, la modernisation de l'État est à l'ordre du jour depuis les années 1930. Des efforts constants ont été consentis dans ce sens par les différents gouvernements. L'absence de suivi a toutefois nui aux politiques mises en œuvre qui se limitaient par ailleurs le plus souvent au secteur financier du gouvernement fédéral. Il y eut néanmoins des avancées notables. On rappellera ici les réformes engagées avant la Seconde Guerre mondiale par Mauricio Nabuco et Simões Lopes pour tenter d'instaurer un modèle bureaucratique traditionnel au gouvernement fédéral ou encore la modernisation du ministère des Finances au milieu des années 1960.

Toujours à titre d'exemple de cette volonté réformatrice, on peut également citer le plan des postes et des salaires publics, les nombreux changements de noms et de champs de compétence des ministères, la création de différentes écoles gouvernementales (pour la police fédérale, le service des impôts et la fonction publique) et le décret-loi 200 sur l'administration de l'appareil fédéral qui prévoyait des assouplissements dans la gestion de certains organismes (fondations, autarcies et entreprises publiques), en particulier ceux œuvrant dans les domaines des infrastructures, des études supérieures ou de la recherche et de la technologie. La plupart de ces changements sont survenus pendant le régime militaire (1964-1984) au terme d'une alliance stratégique entre les militaires au pouvoir et les experts techniques, le discours officiel d'alors discréditant le Parlement et le régime politique brésilien gangréné – disait-on – par le clientélisme et le favoritisme. Précisons au demeurant que ce jugement est encore porté aujourd'hui.

Consacrés, les experts avaient donc pour mission d'instituer un nouvel ordre économique dans le pays en alignant les salaires des hauts dirigeants publics sur ceux de leurs homologues du secteur privé et en institutionnalisant des cheminements professionnels attractifs pour les meilleurs éléments de la société. Ce nouvel ordre était lié à un paradigme bien connu du pays : la substitution des importations, l'État étant le principal intervenant au cœur de ce processus.

Le présent article porte principalement sur la période de 1995 à 2007, quand un type différent de réforme a pu être engagé. Avec la « redémocratisation » du pays, les attentes sur le rôle de l'État ont évolué. Une nouvelle répartition des fiscalités et des responsabilités entre les États fédérés, les municipalités et le gouvernement central a vu le jour. Le gouvernement central concentrait désormais ses activités sur l'élaboration des politiques nationales, les fonctions de réglementation et la souveraineté, décentralisant l'application des politiques sociales et délaissant la production de biens et de services, même si ce repli suscite toujours des controverses. Contrairement aux idées reçues, ce *modus vivendi* n'augure pas d'un affaiblissement de l'appareil étatique, mais renforce au contraire ses capacités d'action. Ainsi, à un mouvement important de privatisation consécutif à la vente de sociétés minières, d'hydroélectricité, de télécommunications ou d'institutions financières, répond la création ou la modernisation des organismes publics chargés d'exercer des fonctions élargies de réglementation et de contrôle.

Cette période coïncide avec le mandat présidentiel de Fernando Henrique Cardoso et le premier mandat de Luiz Inácio Lula da Silva dit Lula. On relèvera ici avec intérêt la continuité de la réforme de l'État

<sup>1</sup> De 1995 à 1998, Madame Costin a été vice-ministre puis ministre de l'Administration publique et de la Réforme de l'État du Brésil.

entamée en 1995 au-delà des changements de gouvernement. Le Parti des travailleurs de Lula représentait la plus forte opposition à Cardoso. Disposant de solides appuis parmi les syndicats de fonctionnaires, il a combattu les réformes qu'il a poursuivies plus tard, une fois parvenu au pouvoir, en utilisant toutefois un vocabulaire différent.

Pour mieux comprendre cette évolution, il est important de connaître le contexte dans lequel les réformes ont été décidées et plus particulièrement la crise vécue par l'État brésilien dans les années 1990 qui justifiait la complexité de la démarche choisie pour modifier l'appareil gouvernemental. On pourra d'ailleurs constater que, sous certains aspects, cette crise perdure de nos jours.

### ■ LA CRISE DE L'ÉTAT BRÉSILIEN

Le Brésil est une république fédérative qui comprend, outre le gouvernement central, 26 États, un district fédéral et plus de 5 500 municipalités. La Constitution officialise l'autonomie de chaque ordre de gouvernement, notamment le pouvoir des administrations locales de percevoir des impôts et de répartir les recettes fiscales selon leur propre budget annuel indépendant. Les États et les municipalités reçoivent également des paiements de transfert des impôts perçus par le gouvernement central, la plupart affectés à l'éducation, à la santé et au développement social. Des règles constitutionnelles et des mécanismes non discrétionnaires organisent ces transferts.

#### Une priorité: la réforme de la fiscalité

En 2002, les gouvernements infranationaux ont reçu – impôts perçus directement plus transferts légaux du gouvernement fédéral – 42,2% du revenu total disponible. Les paiements de transfert du gouvernement central aux États et aux administrations locales relativement à l'éducation, à la santé et à l'aide sociale n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières années.

Précisons cependant que la configuration actuelle du système décentralisé dans lequel les États et les municipalités possèdent une autonomie considérable pour percevoir et répartir les ressources publiques a été mise en place récemment. Il faut souligner également que cette configuration ne découle pas d'un processus planifié de décentralisation fiscale.

À plusieurs reprises, l'État brésilien a connu des échecs, en raison de manquements éthiques liés aux pratiques clientélistes du régime politique ou de son incapacité à réduire les inégalités sociales. Le pays dépense environ 23% du PIB en dépenses « soi-disant » sociales, ce qui est comparable aux pays industrialisés dont certains possèdent de solides traditions d'aide sociale héritées des États-providence, mais sans atteindre la qualité des services rendus au public et tout en maintenant une concentration inacceptable des revenus. Malgré une sensibilisation croissante au problème et la volonté affichée d'y remédier, les plus sceptiques sont enclins au fatalisme, corruption et favoritisme appartenant selon eux à ce qu'on appelle « l'âme brésilienne ».

Nous examinerons dans les paragraphes suivants les racines de cette crise de l'État et nous tenterons de montrer que les efforts entrepris pour améliorer la qualité de l'administration publique brésilienne et de la répartition des dépenses sociales ne font pas l'objet d'une malédiction.

Pour éclairer le lecteur peu au fait de la réalité brésilienne, il nous faut en préambule insister sur deux préalables: d'une part, au Brésil, l'État n'a pas été conçu à l'origine pour offrir des services publics, mais pour créer de l'emploi et des revenus<sup>2</sup>. Nous reviendrons plus loin sur cette orientation initiale. D'autre part, nous avons choisi dans ce texte, à propos de la crise ou même de la politique sociale, de ne considérer que le seul volet de la gestion de l'État. La crise de l'État brésilien est de toute évidence multidimensionnelle, sujette à la capacité de coordonner les projets gouvernementaux et de gérer utilement

---

<sup>2</sup> À cet égard, Jorge Caldeira raconte une histoire intéressante dans son livre intitulé *Mauá: Empresário do Império*, biographie d'un entrepreneur avant-gardiste qui a vécu au XIX<sup>e</sup> siècle. Un médecin anglais, par bienfaisance, prenait soin d'une pauvre veuve et de ses deux fils. Il avait offensé la dame en lui suggérant que ses fils devraient travailler. Or, l'un d'eux occupait déjà un emploi public. L'emploi public, à l'époque du Brésil impérial, ne semblait pas nuire à cet étrange ethos selon lequel on considérait le travail peu approprié pour les blancs étant donné que ces postes n'étaient pas associés à la prestation de quelque service que ce soit.

les politiques sociales. Y faire face exige d'aller bien au-delà de la simple résolution de problèmes de politiques fiscales.

Les efforts déployés par plusieurs gouvernements des trois ordres – fédéral, étatique et municipal – pour lutter contre la crise fiscale devenue criante avec la fin de l'inflation leur ont fait quelque peu négliger de s'attaquer aux problèmes qui affectaient plus généralement la gestion publique. Pour une administration nouvellement installée, il était en effet plus facile, dans un premier temps, de réunir une équipe de spécialistes de haut niveau, occupant des postes pourvus par cooptation et sans permanence, fonctionnant en parallèle avec l'appareil administratif en place et se consacrant exclusivement à la mise en œuvre de projets prioritaires du gouvernement de l'heure. Même excellentes dans leurs sphères de compétence, ces équipes n'ont cependant pas obtenu de résultats probants, car elles n'ont pas su composer avec les structures de l'État. De ce fait, leurs travaux sont souvent restés lettre morte.

La priorité accordée à l'« urgence fiscale », au détriment de la création d'une capacité institutionnelle d'élaboration des politiques publiques, a donné lieu à des volte-face politiciennes qui ont entraîné une incohérence ou une fragilité des solutions techniques retenues pour résoudre les problèmes sociaux du pays. Paradoxalement, cette « urgence » a permis une résorption partielle de la crise des finances publiques. Même si la démesure des dépenses publiques n'est toujours pas garante de leur efficacité, les gouvernements infranationaux sont, en ce qui a trait à la loi de responsabilité fiscale, en meilleure position. Cette heureuse évolution est cependant moins attribuable à un contrôle optimisé des dépenses qu'à l'augmentation des recettes, conséquence de la hausse des impôts permise par la croissance de l'économie et aussi de la modernisation des mécanismes de leur perception. Une fois de plus, les dépenses demeurent mal réparties, comme le dénoncent plusieurs études du ministère des Finances, de l'institut de recherche économique appliqué (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) et d'organismes internationaux (pour des exemples, voir Ministério da Fazenda, 2003).

## Les quatre crises de l'État

On ne saurait toutefois isoler la gestion erratique des politiques publiques de la crise générale que vit l'État brésilien. Cette crise, récurrente depuis le milieu des années 1980, suscite à intervalles réguliers de vifs débats sur la capacité des gouvernements et de l'administration publique de décider et d'engager des politiques publiques efficaces<sup>3</sup>. Fondamentalement, l'État brésilien affronte quatre crises qui, combinées entre elles, font ressortir la nécessité pressante de réformer la logique de son action et le fonctionnement de son appareil administratif.

La première crise est fiscale. Elle se traduit par l'insuffisance de l'épargne publique à couvrir les investissements consentis à la promotion de la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Elle s'est aggravée avec la fin du régime autoritaire, lorsque toutes les exigences sociales ont été simultanément revendiquées, et au terme d'une période d'inflation galopante, lorsque les chiffres exacts des dépenses publiques furent connus de tous. Par référence à un taux d'inflation qui a pu atteindre 84 % en un mois, on imagine aisément comment on est parvenu à l'équilibre budgétaire, simplement en « gelant » les traitements des fonctionnaires et en bloquant – ou en retardant – les paiements aux fournisseurs.

Ajoutons à l'ampleur de cette crise la bombe à retardement que constituent le régime de sécurité sociale et son énorme déficit actuariel. L'écart (70 millions de réaux par année, soit environ 42 millions de dollars canadiens) se creuse entre les cotisations des fonctionnaires en activité pour leur retraite et les montants que reçoivent effectivement les retraités de la fonction publique.

La deuxième crise réfère au modèle d'intervention de l'État dans l'économie. Par le passé, l'État brésilien a tenu un rôle clef dans la réduction du coût de la capitalisation en endossant une large part des investissements dans les infrastructures (transports, énergie...). Ce positionnement a permis une industrialisation audacieuse et plus durable que dans les autres pays d'Amérique du Sud. Dans cette perspective, le modèle de substitution des importations a joué un rôle très

<sup>3</sup> Pour une perspective similaire mais non identique de la crise de l'État brésilien des années 1990, voir Bresser Pereira, p. 9 à 20.

important. De puissantes sociétés d'État ont été créées et ont investi des sommes considérables, non seulement dans le développement des infrastructures, mais aussi dans le recrutement et le perfectionnement des ressources humaines. Ces personnels occuperont plus tard les postes de direction des entreprises récemment privatisées.

De nos jours, les Brésiliens assistent à l'épuisement du modèle de substitution des importations. La production directe par l'État de biens et de services marchands est remise en question dans la plupart des pays. Ce processus s'est accéléré avec la crise financière et le constat que l'État n'a plus les ressources pour investir dans la modernisation des sites industriels très demandeurs d'innovations technologiques onéreuses pour conserver ou accroître leur compétitivité.

Avec l'empressement à privatiser des biens publics dont l'État avouait être dans l'impossibilité d'en assurer une gestion saine et non déficitaire, on a parfois provoqué un hiatus entre la vente de la société d'État et le moment où les organismes publics ou indépendants de réglementation professionnelle ont été opérationnels. Dans de nombreux domaines, souvent en raison d'un conflit bureaucratique, le recrutement et la nomination des fonctionnaires de ces organismes n'ont débuté qu'en 2006. Il est urgent, à cet égard, d'accélérer la réorganisation de l'organisme sanitaire de surveillance de la qualité des eaux (Agencia Nacional de Águas) pour éradiquer les maladies et la mortalité infantile causées par la toxicité de l'eau.

La troisième crise est d'ordre politique. Elle a surgi de la délicate transition entre la dictature et la démocratie. En 1984, le Brésil a mis fin pacifiquement à la dictature militaire en élisant Tancredo Neves à la présidence, puis immédiatement après son successeur José Sarney, le président Neves étant décédé de maladie avant son entrée en fonction. Le pays s'affranchissait d'une dictature et des stigmates de celle-ci : presse muselée, droits de la personne bafoués, etc., mais également, du point de vue de l'appareil étatique, incapacité, au mieux innacoutumance, pour toute une génération de fonctionnaires à négocier. Comme on l'a souligné précédemment, l'expertise avait été hautement, et sans contrôle, valorisée par les militaires durant 20 ans (1964-1984), véritable droit de tirage qui n'avait pas manqué de forger, chez certains personnels, une

grande arrogance technocratique. La vérité technique était devenue la seule vérité légitime, neutre par nature ou voulue comme telle, qu'on opposait volontiers, très souvent de manière artificielle, à la vérité mouvante des politiciens réputés clientélistes.

Un processus d'apprentissage sur l'exercice de la citoyenneté a donc été inauguré. Il visait (et vise encore) à convaincre des contribuables de mieux en mieux éduqués que de bons services publics sont la contrepartie des impôts payés et non une faveur spéciale négociée avec des politiciens. En outre, la vérification des comptes publics, y compris les dépenses de personnel, est un instrument démocratique de première importance dans un pays dont le régime fiscal régressif accable les pauvres qui paient la majorité des impôts et ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités fiscales, facilité accordée en revanche aux riches.

Au Brésil, les dépenses sociales répondent essentiellement aux besoins de la classe moyenne à travers, par exemple, les subventions versées aux 65 établissements fédéraux d'études supérieures (qui tous n'exigent de leurs étudiants aucuns droits d'inscription) et la couverture des dépenses de retraites des fonctionnaires. Fort heureusement, le politicien « ami » qui en échange d'une allégeance politique trouve une place dans un hôpital renommé pour un aîné ou une école publique plus prestigieuse pour un enfant est passé de mode. Chacun prend conscience que la qualité des services publics n'est pas un dû. Les protestations contre le mauvais usage des fonds publics, mais aussi la pugnacité d'une organisation non gouvernementale comme Voto Consciente qui surveille les décisions du législateur sont une indication claire du changement de paradigme.

Enfin, avec la quatrième crise, on aborde la question même de la place et du rôle de l'État. On l'a vu, au Brésil, l'État a été initialement conçu, non pour fournir des services publics universalisés, mais pour produire des recettes et pour procurer de l'emploi à la population blanche pauvre qui accompagnait la famille royale fuyant Napoléon au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'agissait également de réduire le coût de la production de capital par des investissements qui devaient favoriser et faciliter le déploiement durable d'un secteur privé. Le secteur privé s'est ainsi structuré à la remorque

des sociétés d'État créées dans les domaines de l'acier, de l'énergie, de la construction des routes et, plus récemment, des télécommunications, qui offraient des salaires élevés à leurs personnels et savaient se montrer efficaces en matière de croissance économique. On comprendra aisément que la fonction « historique » de l'État a favorisé le système clientéliste. On échangeait, pas toujours avec succès, des votes et la loyauté politique contre des emplois, les postes proposés dans ce contexte, dans ce qu'on appelait l'administration directe, étant de niveau inférieur et mal rémunérés.

Une troisième fonction de l'État, liée cette fois à la prestation des services, émergeait cependant, entraînant des possibilités de carrière pour les élites et d'ascension pour les représentants des classes moyennes. On situe dans cette perspective le cas des écoles publiques, fréquentées seulement par 21,5 % des enfants brésiliens d'âge scolaire jusque dans les années 1930 (Lindert, 2004, p. 92<sup>4</sup>), quand l'Argentine affichait déjà, à l'époque, un taux de scolarisation des enfants de 62,5 %. Or, quand l'État lançait des campagnes de vaccination (ce qui provoqua une révolte populaire au début du XX<sup>e</sup> siècle), ce n'était pas forcément pour protéger l'ensemble de la population, mais éventuellement pour mettre à l'abri l'élite, les maladies ne sélectionnant pas leurs victimes par classes sociales.

En résumé, l'État est né au Brésil pour générer des revenus et des emplois, pour investir dans les infrastructures et pour fournir des services aux plus riches. Nombre de difficultés rencontrées dans les processus de la gestion publique s'expliquent par ce « péché originel ».

Cette crise numéro quatre est inhérente aux mutations des méthodes de l'administration publique. Ayant retrouvé la parole, les citoyens réclamaient plus de démocratie et de meilleurs services. Dès lors, il s'agissait d'une part de placer non seulement la moralité, mais aussi l'efficacité au cœur du fonctionnement de l'appareil étatique qui reposait traditionnellement sur l'application sans nuances d'une logique juridique et, d'autre part, de bannir l'opacité discrétionnaire

dans le traitement des affaires de la fonction publique et de l'État.

Concrètement, on trouve le reflet de ces nouveaux concepts dans l'interdiction des emplois non fondés sur le mérite (pour éviter l'avancement basé sur des critères politiques), la création d'un dispositif public de recrutement des fonctionnaires (pas toujours adapté pour certains postes) et un alignement des salaires (surtout ceux des postes supérieurs ou de grande complexité) sur ceux du marché du travail privé. Ces options sont conformes au rôle « historique » dévolu à l'État : si l'État n'a pas vocation à dispenser des services publics, mais simplement à confier des emplois et des revenus à quelques-uns, il faut s'assurer que les processus ne soient pas entachés de favoritisme. C'est ainsi que chez les fonctionnaires, se conformer et se soustraire aux évaluations est plus important que la recherche de l'efficacité.

Après l'adoption de la Constitution de 1988, l'administration publique brésilienne a traversé une période trouble et par certains côtés désastreuse. Prenant le contre-pied des excès de la dictature (censure, absence de contrôle social), la volonté de rehausser la moralité de la fonction publique au moyen de contrôles juridiques stricts a rigidifié exagérément les pratiques et les comportements. Plus question de faire preuve de souplesse, au prix quelquefois de la perte du bon sens. Non seulement le recrutement sans sélection publique ne supportait aucune exception, mais il devenait désormais très difficile de modifier des cheminements professionnels ou d'accéder à un poste supérieur. Un grand nombre d'organismes et d'entreprises appartenant à l'État, les sociétés d'État, les universités, les orchestres, les hôpitaux, reconnus précédemment comme des exceptions de par la nature particulière de leurs activités, ont été contraints de bouleverser leur mode de gestion des ressources humaines, perdant ainsi de leur compétitivité. Il est dommageable que le Brésil se soit privé d'une cohorte de scientifiques russes forcés de partir parce que la nouvelle Constitution interdisait le recrutement d'étrangers dans la fonction publique ou que l'Orchestre symphonique de São Paulo ait failli être déclaré

<sup>4</sup> Dans son ouvrage, Lindert compare les élèves des écoles primaires âgés de 5 à 14 ans de 1830 à 1930 de différents pays. Au Brésil, les données utilisées réfèrent aux jeunes de 7 à 14 ans, soit de la première à la huitième année.



hors la loi parce que nombre de ses musiciens étaient des étrangers.

## ■ LES RÉFORMES DE LA PRÉSIDENTE CARDOSO

En 1995, dix ans après la fin du régime autoritaire et sept ans après l'entrée en vigueur de la première Constitution démocratique, Fernando Henrique Cardoso est devenu président du Brésil. Dans son discours inaugural, il a mentionné le besoin urgent de moderniser l'appareil étatique :

**[L'administration publique] s'est beaucoup dégradée, après des années de dépenses excessives et de déficits financiers. Le clientélisme, le corporatisme et la corruption épuisent les sommes versées par les contribuables avant qu'elles n'atteignent les bénéficiaires légitimes de l'action de l'État, principalement dans le domaine social. [...] Un renouveau s'imposera pour assainir et mener à bien les réformes structurelles nécessaires à une meilleure efficacité de la fonction publique.**

Le président Cardoso avait été sénateur pendant de nombreuses années, puis chancelier et ministre des Finances. Il avait réussi à juguler l'hyperinflation et à stabiliser l'économie. Il connaissait parfaitement la situation condamnable des services publics et le besoin d'améliorer la gestion de la politique sociale. Durant presque dix ans, la recherche de la réduction des dépenses en personnel avait conduit à une stratégie funeste d'interruption des embauches dans le secteur public – notamment de gestionnaires – et de maintien des traitements des fonctionnaires à un niveau bien inférieur à celui des salaires du secteur privé. En même temps, les universités fédérales et les organismes décentralisés ne cessaient de recruter de nouveaux personnels administratifs et de verser des primes sans lien avec le rendement, ce qui contribuait à augmenter la masse salariale sans pour autant inciter les bons éléments à embrasser une carrière publique. Il était donc nécessaire de rendre attrayants les postes de l'administration publique.

Certes, ce désordre trouvait en partie sa source dans les ajustements décidés pour contrer l'hyperinflation, mais le temps était venu d'assainir la situation. Le président Cardoso confia la réforme de l'État à Luiz

Carlos Bresser Pereira, économiste renommé, important cadre du Parti de la social-démocratie brésilienne (Partido da Social Democracia Brasileira) et ancien ministre des Finances (sous la présidence de José Sarney en 1987), nommé à la tête du ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE) créé à cette fin.

La tâche du nouveau ministre ne s'annonçait pas facile. Gaetani et Heredia (2002, p. 12) résumaient ainsi la situation :

**L'expansion rapide du clientélisme pendant les premières années de la redémocratisation, la période d'inflation galopante, la réduction des effectifs des années Collor<sup>5</sup>, la mise en œuvre du régime juridique unique et les incohérences de la présidence Franco<sup>6</sup> ont nui grandement au secteur public fédéral [...]. Le personnel gouvernemental n'avait pas été renouvelé. À l'exception des bastions traditionnels (services fiscaux, diplomatie et justice), les carrières administratives et les carrières dans les fonctions stratégiques initiées pendant la présidence Sarney étaient moribondes. L'exécutif fédéral nageait en pleine confusion [...].**

## Le plan directeur de la réforme de l'État

Décidé à ne pas perdre de temps, Bresser Pereira a proposé d'importants changements constitutionnels et législatifs ayant trait à la fonction publique dans le cadre d'un programme appelé *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (plan directeur de la réforme de l'appareil étatique) (Presidência da República, 1995). Le concept du programme prévoyait de dresser une typologie des établissements administratifs alignée sur les fonctions ou les secteurs de l'État. Cette structuration des services publics par « destination » rendait par ailleurs nécessaire pour chacun d'eux l'application d'un régime distinct de gestion administrative et de gestion des ressources humaines.

Schématiquement, les niveaux d'intervention de l'État s'inscrivent dans un cercle comprenant quatre divisions concentriques. Le centre correspond au cœur névralgique de l'État. Il comprend l'exécutif – la présidence fédérale, mais aussi les gouverneurs des

<sup>5</sup> Fernando Collor de Mello, président du Brésil de 1990 à 1992, destitué en 1992 pour corruption.

<sup>6</sup> Itamar Franco, président du Brésil de 1992 à 1995.

États et les maires –, les ministres et leur personnel, les responsables de la planification et de la coordination des politiques publiques, ainsi que les représentants des pouvoirs législatif et judiciaire.

Le deuxième cercle (ou secteur) réunit les activités ou les travaux dont l'État a l'exclusivité: la réglementation, la vérification, la perception des impôts, le commerce extérieur et la promotion du développement.

En s'éloignant du centre, le secteur des services non exclusifs forme le troisième cercle. Il est défini dans le plan directeur comme un espace dans lequel l'État peut concurrencer ou créer des partenariats avec des organisations privées ou non gouvernementales par exemple dans les domaines des services hospitaliers, de la recherche ou de la culture.

Finalement, le quatrième secteur est celui des sociétés d'État dont les activités économiques (industrie, commerce, finances...) doivent atteindre le seuil de rentabilité.

Pour chacun des secteurs, le plan directeur propose un ensemble spécifique de directives organisationnelles. Pour les deux premiers, le concept du fonctionnariat tel qu'il a été arrêté à l'origine, mais dont les règles seraient modernisées, assouplies et une part de la rémunération sujette à une évaluation du rendement, reste d'actualité. Compte tenu du pouvoir dévolu aux agents de l'État, on applique ici à la gestion publique l'encadrement procédurier détaillé du modèle bureaucratique wébérien.

Avec le secteur des services non exclusifs, on ouvre la porte à la multiplication des partenariats entre le gouvernement et des entreprises privées ou des associations reconnues comme des organisations sociales. Dans ce cas de figure, les partenaires de l'État sont responsables de la gestion et du fonctionnement de l'équipement public par le truchement d'un instrument appelé contrat de gestion qui indique clairement leurs obligations, les objectifs de la prestation du service et les ressources dont ils seront dotés.

S'agissant enfin de la production de biens et de services marchands, le plan directeur pavait explicitement la voie à leur privatisation: le gouvernement – était-il écrit – devait se décharger de ces activités sur le marché privé, désormais suffisamment mûr pour

prendre la relève. En dépit des protestations que cette politique a suscitées, de nombreuses privatisations ont eu lieu durant le mandat de Fernando Henrique Cardoso. Elles ont permis la modernisation de ces entreprises. Le conglomérat minier Vale do Rio Doce, la majeure partie du secteur de l'énergie, toutes les sociétés de télécommunications du pays et certaines banques appartenant aux États ont été privatisés.

Après avoir publié le plan directeur, deux trains de mesures différents ont été adoptés. Le premier s'est manifesté à travers l'envoi au Congrès d'une proposition d'amendement constitutionnel qui supprimait certains des obstacles à la modernisation de l'administration publique, réduisait les coûts salariaux et faisait la promotion du concept de responsabilité financière. Le deuxième a consisté, pour l'échelon fédéral, à montrer l'exemple, c'est-à-dire à convaincre les États et les municipalités qu'il était possible, dans le respect de la Constitution existante, de professionnaliser le secteur public tout en réduisant les charges.

En l'absence de consensus – au Congrès, mais aussi au sein même de l'équipe gouvernementale – sur l'adéquation de ces mesures, d'après négociations ont eu lieu pour les faire accepter. Plusieurs conseillers du président privilégiaient toujours la vieille recette: réduire les dépenses et éviter toute créativité. D'autres rejetaient l'idée de nommer des fonctionnaires de carrière dans les directions stratégiques de l'État et se seraient *a minima* contentés d'une modernisation des relations de travail.

En fin de compte, le ministère a réussi à faire approuver ses propositions par le comité de la réforme de l'État et le projet d'amendement constitutionnel n° 19 a été adressé au Congrès. Il en fut de même pour le dépôt d'une proposition de loi révisée sur l'organisation de la fonction publique (loi n° 8112). En complément, le différentiel des salaires entre les secteurs public et privé a été réduit pour les gestionnaires et des recrutements de fonctionnaires ont été organisés pour pourvoir des postes « de carrière » sur la base de un remplacement pour trois départs à la retraite de titulaires de ces postes. Ainsi diminuait-on la taille de la main-d'œuvre tout en injectant du sang neuf dans l'appareil public vieillissant.

Parce qu'elle remettait en cause le pouvoir bureaucratique, notamment celui de l'organisme responsable

du budget qui avait l'habitude d'arbitrer chaque année entre les demandes en personnel des ministères, cette réforme fut fraîchement accueillie. Au final, une analyse de l'échéancier et de l'ampleur des recrutements pour chaque filière réalisée conjointement par le ministère de l'Administration publique et le ministère de la Planification (supervisant l'agence chargée du budget) a permis de lever les derniers obstacles.

### La remise en ordre

Parmi les autres changements enchâssés dans la loi, on relèvera la baisse du nombre d'agents mis à la disposition des syndicats (parfois pendant plusieurs années), la suppression des « primes de risque » pour les fonctionnaires non sujets à des situations de travail dangereuses ou occasionnant du stress, la fin des privilèges financiers versés (pendant cinq ans après leur cessation de fonctions) aux anciens directeurs et conseillers ou encore la révocation d'une disposition juridique qui établissait une augmentation automatique des salaires après cinq ans de travail au sein du gouvernement fédéral. Simultanément, un programme de mise à pied (moyennant des incitatifs) des personnels excédentaires a permis de diminuer les effectifs fédéraux d'environ 9500 employés. En parallèle, les salaires des fonctionnaires qui demeuraient en poste ont été augmentés et liés à la performance.

Plus important encore, un groupe de travail a été constitué pour mettre de l'ordre dans les pratiques salariales. Plusieurs anomalies avaient été en effet décelées : prolongations de paiements de prestations attachées à la spécificité d'une tâche alors même que le travailleur n'accomplissait plus cette tâche, non-conformité de certains versements de salaires sans justification légale ou faisant même abstraction de décisions judiciaires. L'ampleur de ces passe-droits était telle qu'il a été décidé de rebâtir le système informatique de paye – faisant régulièrement l'objet de fraudes – en y intégrant des dispositifs automatiques de calcul des salaires et de contrôle. La correction de ces irrégularités et la baisse des rémunérations qui n'étaient pas liées au rendement ou à la difficulté du poste ont représenté une économie de 1,5 milliard de réaux en 1997 (0,87 milliard de dollars canadiens).

Une des modernisations notables du système de gestion des emplois publics s'attachait à créer de nouvelles filières dans les organismes de réglementation et de contrôle mis en place à la suite de privatisations dans les domaines de l'énergie et des télécommunications et à aménager la transition des personnels affectés auparavant à ses tâches vers ces nouvelles entités.

Dans le même temps, on faisait porter l'effort de réforme sur la redéfinition du profil de la main-d'œuvre, celle-ci étant alors jugée peu professionnelle. Pour la majorité des fonctionnaires, aucune formation universitaire préalable n'était requise pour obtenir un poste dans l'administration publique. À défaut de stratégie de recrutement et de formation dans les ministères et les agences (dont celle responsable du budget), nombre d'embauches concernaient uniquement le personnel de soutien administratif (secrétaires, chauffeurs, auxiliaires...). Le pourcentage de nouveaux fonctionnaires possédant un diplôme universitaire est passé de 39,2 % en 1995 à 75 % en 1998, puis à 86,7 % en 2002 à la fin du mandat Cardoso. La tendance s'est malheureusement inversée par la suite puisque le ministère de la Planification a estimé que seulement 59,7 % des fonctionnaires recrutés étaient titulaires d'un diplôme universitaire en 2005 (Ministério do Planejamento, 2005a, p. 71).

Les technologies modernes de l'information et le gouvernement électronique sont venus en aide aux réformateurs brésiliens. À cette époque, le courrier électronique individualisé était quasiment inconnu de la plupart des ministères. L'heure était aux grands systèmes informatiques globalisants : le SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) pour la gestion financière ; le SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários) système de gestion budgétaire étrangement distinct du SIAFI ; et le SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos) pour la gestion du personnel. Tout en améliorant le fonctionnement de ces systèmes intégrés, le MARE a privilégié l'utilisation du courrier électronique et le gouvernement en ligne. De nombreux services ont été offerts avec succès aux citoyens brésiliens par Internet. Aujourd'hui, plus de 98 % des contribuables remplissent et déposent leur déclaration de revenus en ligne.



## Le projet constitutionnel

À l'opposé de la rapidité du rythme des réformes, les changements constitutionnels ont évolué avec lenteur, au point que certains d'entre eux n'ont toujours pas abouti. Il est malaisé d'obtenir des avais quand l'équipe gouvernementale n'offre pas un front uni, ce d'autant que le Congrès, comme dit justement Barry Ames, « abrite un grand nombre d'intervenants avec droit de veto » (Ames, 2001, p. 12). Après avoir été soumis au Comité de la Constitution et aux comités thématiques, le projet doit être approuvé à deux reprises par une majorité qualifiée de députés (l'Assemblée nationale représente la nation), puis par une majorité qualifiée de sénateurs (le sénat représente les États fédérés).

Dans un contexte où l'urgence de moderniser l'État et les relations de travail de la fonction publique n'apparaissait pas clairement aux citoyens utilisateurs des services publics, la réforme constitutionnelle a été vigoureusement combattue par les syndicats de fonctionnaires et par les fonctionnaires travaillant au Congrès, très actifs en tant que conseillers nommés par discrétion auprès des représentants du Congrès et souvent membres de leur propre famille. À l'inverse, les gouverneurs des États se sont mobilisés et ont fait pression sur les parlementaires des deux chambres pour que le projet soit approuvé, fut-ce au prix de quelques amendements. Leur appui n'est pas surprenant quand on sait que leur marge de manœuvre était sévèrement restreinte du fait des répercussions de la fin de l'inflation sur leurs budgets (Gaetani et Heredia, 2002, p. 14).

En 1998, le projet constitutionnel enfin approuvé contenait les principales mesures suivantes :

- l'ajout de l'efficacité au système de valeurs opposable à tous les niveaux de pouvoirs qui prescrivait déjà la moralité, l'égalité, le respect des lois et la discrétion ;
- la possibilité de mettre à pied des fonctionnaires en raison de dépenses personnelles excessives ou de rendement insuffisant ;
- la création de nouveaux régimes d'emploi public obéissant au droit commun du travail et couverts par le régime général de sécurité sociale ;
- la facilité accordée de récompenser pécuniairement la productivité ou l'amélioration mesurable de la qualité des services ;
- une réflexion à mener en vue de l'adoption d'une loi de responsabilité fiscale ;
- l'interdiction pour le gouvernement fédéral, les gouvernements des États ou leurs établissements financiers de transférer des fonds volontairement ou d'accorder des prêts pour le versement des salaires ;
- une limite des dépenses en personnel à inscrire dans une loi (ce plafond a été fixé en 2000) selon laquelle les employés pourraient le cas échéant (plafond dépassé) être renvoyés selon un ordre préétabli : d'abord les personnels non titulaires, puis les fonctionnaires non permanents et enfin les fonctionnaires permanents.

Plusieurs lois nécessaires à l'application de ces mesures constitutionnelles ont été rapidement votées. Toutefois, de nombreux changements augurés ne se sont pas encore concrétisés. Ces retards dans la transcription législative des préceptes constitutionnels s'expliquent en partie par les mésententes au sein du gouvernement, mais aussi par la crainte de négocier avec les organisations syndicales une protection additionnelle contre les mises à pied au bénéfice de certaines filières. Après le départ de Bresser Pereira du gouvernement et, plus tard, la fusion du ministère de la Réforme de l'État avec celui de la Planification dont la priorité évidente était de pallier les conséquences de la crise asiatique au Brésil par un ajustement fiscal immédiat, l'urgence de réformer la fonction publique est passée au second plan. Cela a abouti en 2008 à une décision de la Cour suprême fédérale qui suspend les nouveaux régimes d'emploi. Il n'en a pas été de même cependant pour la réforme administrative.

## Une nouvelle discipline budgétaire

La loi de responsabilité fiscale a été promulguée en mai 2000 à titre de loi supplémentaire définissant les règles de la gestion budgétaire du gouvernement fédéral, du district fédéral, des États et des municipalités. La Cour suprême du Brésil a été appelée à se prononcer sur sa constitutionnalité et de nombreuses décisions

subséquentes ont été adoptées pour s'assurer de l'application des dispositions les plus importantes, dont :

- l'établissement de plafonds pour les dépenses totales de personnel pour chacun des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) ;
- l'obligation d'inscrire dans la loi sur les directives budgétaires (publiée annuellement, elle traduit le plan pluriannuel en budget annuel) les objectifs de recettes fiscales des trois années suivantes, en tenant compte des scénarios économiques et financiers généraux, notamment les prévisions de dépenses ;
- l'interdiction pour la Banque centrale du Brésil de consentir des prêts au gouvernement fédéral et pour les banques qui appartiennent aux États fédérés d'en faire de même avec leur tutelle ;
- la prohibition pour tout organisme gouvernemental de procéder à des transferts volontaires vers d'autres membres de la Fédération (au Brésil, les municipalités sont également membres de la Fédération) qui erraient dans la perception de leurs propres impôts ;
- l'assujettissement de toute dépense prévoyant des engagements financiers à un horizon supérieur à deux ans à un état des recettes suffisant pour la financer pendant au moins trois ans ;
- la comptabilisation des salaires des agents contractuels dans les dépenses de personnel afin de calculer au plus juste le ratio entre le total des dépenses et les recettes nettes, plafonnées par la loi.

La loi renferme une sujétion d'importance à l'encontre des politiciens tentés de ne pas la respecter, qui ne seraient pas autorisés dans ce cas-là à se présenter à des élections futures. Ce dispositif a prouvé son efficacité et les plafonds de dépenses ont consolidé la position des gouverneurs et des maires lors des négociations salariales avec leurs fonctionnaires.

À son tour, le ministère de la Planification a tenté de bonifier le niveau de professionnalisme de la fonction publique. Mais en 1998, subissant les conséquences de la crise asiatique, le Brésil a connu une situation économique alarmante. Les recrutements annuels de fonctionnaires et la politique d'alignement des

salaires sur le secteur privé ont alors été presque complètement interrompus avant de reprendre en 2000, une fois la crise passée.

Par ailleurs, on a véritablement innové en confiant à un seul gestionnaire, dans le cadre du plan, l'entière responsabilité à la fois de la mise en œuvre d'un programme souvent de nature interministérielle et de la reddition de comptes de ce programme. Une partie des ministres a accueilli la formule sans enthousiasme, mais elle a néanmoins séduit, car elle offrait un grand intérêt pour la structuration, la coordination, mais aussi l'évaluation – y compris par un « contrôle citoyen » – des résultats de l'action gouvernementale.

### ■ LES RÉFORMES À L'ÉCHELLE INFRANATIONALE

Il existe au Brésil des conseils institutionnalisés dont la mission est de coordonner les actions des États fédérés et de maintenir un dialogue avec les autorités fédérales dans divers domaines. Le Conseil des secrétaires de l'administration publique des États fédérés (Conselho Nacional de Secretários de Administração – CONSAD) a par exemple été saisi pour discuter du contenu de l'Amendement constitutionnel et, après son approbation, pour déterminer les modifications à apporter aux constitutions des États. Comme on l'a dit précédemment, les gouverneurs eux-mêmes avaient appuyé l'Amendement, mais il était tout aussi important de mobiliser les gestionnaires et les techniciens. D'autres conseils ont participé aux discussions, dont le Conseil des secrétaires d'État aux finances (Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ) et un conseil informel des secrétaires de l'administration publique des capitales des États. Le nouvel Amendement s'appliquait également aux États et aux municipalités.

La réforme a été discutée et conçue avec les institutions des États et des administrations locales ainsi qu'avec les organismes de formation et de perfectionnement des fonctionnaires. Elles portaient pour l'essentiel sur la mesure de l'efficacité, les contrats de gestion, les organisations sociales, la professionnalisation de la fonction publique et la réduction des dépenses. Très souvent cependant, les améliorations apportées au modèle ont été proposées par la base. La réussite de l'expérimentation du guichet unique (état civil, sécurité sociale, services fiscaux, permis de conduire,

etc.) dans l'État de Bahia a été bien accueillie par le gouvernement fédéral et la pratique conseillée ensuite aux autres États. Les États de São Paulo, Pernambuco, Minas Gerais et Maranhão l'ont adapté à leur propre réalité avec succès. Un succès qui se manifeste par une forte affluence – nombre de citoyens ayant enfin accès aux services – qui, il faut le reconnaître, n'autorise pas pour l'instant une réduction des coûts.

La nouvelle loi de responsabilité fiscale a également trouvé sa traduction à l'échelle infranationale avec pour effets immédiats une plus grande discipline budgétaire et le respect de l'obligation de transparence de la part des États et des municipalités. On l'a vu, l'objectif de la loi est de se prémunir contre les dérapages budgétaires en garantissant que les États et les municipalités ne dépensent pas plus qu'ils ne le peuvent. Elle interdit les rachats de dettes, fixe des plafonds de dépenses et force les États et les administrations locales à ajuster leurs programmes en conséquence, notamment en ce qui concerne les dépenses en personnel.

En mai 2000, juste après le vote de la loi, le gouvernement fédéral a lancé un programme de formation à l'intention des fonctionnaires des États et des municipalités chargés de son application. Un programme (Simples Municipal) visait à faciliter la tâche des petites municipalités en les aidant à gérer leur budget de manière responsable. Des brochures explicatives, décrivant notamment la conception du gouvernement fédéral sur la façon de réduire les dépenses en personnel, ont été distribuées.

S'agissant des États fédérés, outre les travaux menés en commun avec les conseils, trois différents types d'ententes ont été conclues pour faire connaître et ancrer dans la pratique un modèle moderne et responsable de gestion budgétaire publique :

- l'obligation de négocier le rééchelonnement de leur dette (entente signée par 25 des 27 États fédérés entre 1997 et mai 2000) ;
- l'application déjà mentionnée des mesures contenues dans la loi de responsabilité fiscale ;
- l'inauguration d'un programme national financé par la Banque interaméricaine de développement (BID) qui appuierait la modernisation de la gestion

et de la planification des États et du district fédéral (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE).

Ce programme, initié par l'administration Cardoso, a reçu l'approbation du président Lula, successeur de Cardoso, élu en 2002, et les négociations autour de son contenu se sont achevées en décembre 2005. Le PNAGE a été conçu à la suite du succès d'un programme semblable élaboré par l'entremise de la coopération fédérale dans les années 1990. Le programme national d'appui à la modernisation fiscale des États brésiliens (Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE) avait pour but de moderniser les administrations financières par des investissements massifs dans les technologies de l'information (conception de systèmes d'information de gestion financière, création d'une base de données nationale, offre de services par Internet aux citoyens dont au premier chef les contribuables, etc.).

Le PNAGE ouvre une perspective transversale et intégrée du cycle de gestion budgétaire – planification, établissement et contrôle du budget – qui tend à améliorer l'efficacité des dépenses publiques à l'échelle des États. Ses principaux volets sont les suivants :

- la mobilisation des administrations pour la planification et la gestion des politiques publiques ;
- l'implantation et la valorisation de politiques de gestion des ressources humaines dans les États fédérés ;
- la modernisation des structures organisationnelles et des méthodes administratives ;
- le renforcement des mécanismes de transparence administrative et de communication publique ;
- l'actualisation des technologies de l'information et la poursuite de l'intégration des systèmes ;
- l'instauration d'une culture de promotion et de conduite du changement institutionnel (Ministério do Planejamento, 2005b, p. 1).

Sur le plan de la modernisation de la gestion, il y eut des avancées importantes. Même si les réformes ne présentaient pas toujours une identité avec celles

mises en œuvre par le gouvernement fédéral, il existait de nombreux points communs. Pour Abrucio et Gaetani (2006), ces réformes étaient inspirées par cinq facteurs interdépendants :

- la crise financière des gouvernements des États ;
- la diffusion des idées du nouveau management public après 1995 ;
- la généralisation des bonnes pratiques et des innovations administratives dans le pays ;
- le renforcement des espaces fédérateurs comme le CONSAD ;
- le réseau créé entre le gouvernement central et les États fédérés lors de la négociation du PNAGE.

Les manifestations concrètes des réformes menées par les États fédérés ne sont pas homogènes, mais on peut observer plusieurs similitudes : introduction du management par programme, ajustement de la gestion au budget (surtout avec les plans pluriannuels), créations d'organismes sociaux par douze gouvernements dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la recherche et de la culture, contractualisation des résultats avec la fixation de salaires en fonction de la performance – y compris dans les administrations centrales –, renforcement de l'échelon stratégique avec l'apparition de carrières de gestionnaires de politiques publiques.

## ■ LA RÉFORME DE L'ÉTAT SOUS LA PRÉSIDENTICE LULA ET SES PERSPECTIVES

Le président Lula a été élu en 2002, avec – entre autres – le soutien sans faille des syndicats de fonctionnaires. Son parti politique avait voté à l'unanimité contre l'ensemble des articles de l'Amendement constitutionnel censé donner une assise à la réforme administrative. Les syndicats de la fonction publique redoutaient en effet que la réforme nuise aux fonctionnaires – et à leurs syndicats – en les divisant. Parmi leurs griefs figuraient en bonne place l'institutionnalisation des carrières et la professionnalisation dans le secteur des activités stratégiques ou exclusives de l'État, la refonte de la grille salariale en référence au marché et la dévolution aux entreprises privées ou aux organisations sans but lucratif des activités non exclusives

de l'État. De surcroît, rompant ainsi avec une tradition inflationniste, les plus hauts salaires avaient cessé d'être revalorisés annuellement et par ailleurs les recrutements ne portaient plus majoritairement sur les emplois de soutien administratif ou sur des postes sans réelle permanence.

Les premières décisions du président Lula n'ont pas manqué de surprendre et de décevoir les syndicats de fonctionnaires. Sa détermination à poursuivre une politique de rigueur en matière économique et financière, la priorité accordée à la réforme du système de prévoyance des fonctionnaires, mais aussi la confirmation de l'équipe de l'ancien MARE au sein du ministère de la Planification étaient autant de motifs d'optimisme à propos de la continuité de l'action réformatrice engagée. Le PNAGE, programme financé par la BID, était en cours d'élaboration et il offrait du crédit aux prévisions d'adoption de nouvelles méthodes de gestion publique et d'uniformisation des politiques de ressources humaines dans les États fédérés.

Malheureusement, le gouvernement a par la suite renoué avec la tradition. La professionnalisation des carrières de certains groupes de fonctionnaires qualifiés avec une échelle salariale comparable à celle du privé a été abandonnée. Soupçonnée d'être inspirée des idées néolibérales et de préparer des privatisations, la modernisation du management public a été suspendue.

Inspireurs du mouvement de réforme, Luis Carlos Bresser Pereira et Regina Pacheco, ont dénoncé, dans un article récent, le processus de neutralisation de la réforme :

**Depuis 2003, nous observons une stagnation et un retour dans le giron fédéral, tandis que les propositions de réforme cheminent dans les États fédérés et les administrations locales. Le désaveu de la rénovation organisationnelle, avec l'augmentation du nombre de [...] ministères et de services et la création de sept nouvelles universités fédérales sur le même modèle inflexible que les précédentes, vise à imposer un archétype rigide d'entités autonomes, [...] ou à modifier celui des organismes de réglementation (Bresser Pereira et Pacheco, 2005, p. 11-12).**

Ils déplorent un reniement sur tous les volets de la réforme et particulièrement en ce qui a trait à la

professionnalisation de la fonction publique : structuration des salaires, recrutement, profil de main-d'œuvre, politisation... « Les recrutements servent à nouveau à embaucher [...] du personnel de soutien administratif, avec parfois la réapparition de l'impartition, de l'aveu même des porte-parole officiels [...] ». Les autres griefs portent sur le triomphe du corporatisme : adoption de critères politiques pour l'accès de personnel non qualifié à des postes de gestion, suppression de l'évaluation institutionnelle et individuelle de la performance, prolongation d'avantages pécuniaires indus pour certaines catégories de retraités, etc. (Bresser Pereira et Pacheco, 2005, p. 11-12).

La nouvelle approche en matière salariale reflète clairement les choix stratégiques du gouvernement actuel pour sa bureaucratie. Ainsi justifie-t-il l'augmentation des salaires des agents de niveau subalterne – rémunérés au-dessus de ce que le marché offre pour des postes semblables – par un souci d'équité à l'endroit du personnel sans qualification. La volonté d'attirer les meilleurs professionnels dans la fonction publique pour offrir un service de qualité aux citoyens ne motive plus la politique salariale.

Il y a pourtant encore place à l'optimisme. Lentement mais sûrement, le gouvernement fédéral a recommencé à recruter des spécialistes des politiques publiques. Il a remis au goût du jour l'obligation de résultats et l'évaluation des programmes intersectoriels. Il assiste les États et les municipalités dans le développement de leurs capacités de gestion. Le programme BID/PNAGE a finalement été signé en 2007 et sa mise en œuvre a débuté. On se réfère de plus en plus à un livre blanc sur la gestion publique. Ses préconisations, un temps ignorées, dessinent le portrait d'une administration publique fondée sur l'éthique, la transparence, la participation, la décentralisation et l'importance du citoyen.

En ce qui concerne les partenariats conclus avec les organisations dites sociales, par exemple les hôpitaux,

les centres de recherche ou les musées, le ministère de la Planification a entamé une démarche inspirée des initiatives de la réforme Cardoso, s'agissant surtout de la flexibilité et de la reddition de comptes, mais avec une autre nomenclature. Ainsi a-t-il proposé au législateur un nouveau modèle de fondation publique-privée qui aurait des caractéristiques semblables à celles des organisations sociales. La lenteur du Congrès à approuver ce projet montre néanmoins que le gouvernement ne le considère pas comme prioritaire et qu'il n'est pas prêt à demander la confiance du Parlement à son propos.

Les États fédérés ont à leur tour tenté de mettre en œuvre de leur propre chef des pratiques de gestion professionnelles et modernes. Les États de Ceará, Minas Gerais, São Paulo et d'autres encore ont signé des contrats de gestion fixant les objectifs et les ressources de la prestation avec les organisations sociales ou les organismes autonomes qui en acceptaient la charge. La discipline budgétaire est devenue une réalité aussi bien au fédéral que dans les États. Bien que souvent mal ciblés, les recrutements assurent toutefois l'arrivée de nouveaux talents au gouvernement fédéral, à des salaires toujours attrayants. Enfin, la formation continue reste une priorité – y compris en termes d'investissement – des pouvoirs publics.

Le processus de réforme à l'échelle nationale et infranationale progresse donc, non sans connaître de nombreux à-coups. Sans doute le Brésil a-t-il appris depuis les années 1980 à combattre l'inflation, à maîtriser les dépenses publiques et à faire preuve de discipline budgétaire. Il n'a cependant pas encore réussi à transcrire dans un programme politique cohérent et sur le long terme l'importance d'une saine gestion des politiques sociales. Leurs mises en œuvre exigeraient moins d'efforts si le gouvernement fédéral, les États et les municipalités possédaient un appareil public fort et compétent, aux mains de professionnels chevronnés.



## BIBLIOGRAPHIE

- Abrúcio, F. et F. Gaetani (2006). *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, aprendizado e coalizão*, p. 28 à 32.
- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Bresser Pereira, L. C. (1997). *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*.
- Bresser Pereira, L. C. et R. Pacheco (2005). *A Reforma do estado Brasileiro e o Desenvolvimento*, document préparé pour le Special National Fórum on Reform of the Institutions of the Brazilian State-Executive, Legislative and Judiciary, Brasília, septembre.
- Caldeira, J. (1995). *Mauá: Empresário do Império*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Gaetani, F. et B. Heredia (2002). *The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: The Cardoso Years*, document préparé pour le Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, octobre.
- Lindert, P. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, New York, Cambridge University Press.
- Ministério da Fazenda (2003). *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*, Brasília, Ministério da Fazenda.
- Ministério do Planejamento (2005a). *Boletim Estatístico de Pessoal*, n° 114, octobre.
- Ministério do Planejamento (2005b). *PNAGE-Apresentação*.
- Presidência da República (1995). *Câmara da Reforma do Estado, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*.