Le fonctionnaire en Afrique, entre efficacité du service public et contraintes du social : Approche comparée entre la Côte-d'Ivoire et le Sénégal.

Serigne Ahmadou Gaye,
Enseignant-chercheur à l'Université Alioune Diop de Bambey
Docteur en Science Politique, Maître-Assistant

Résumé
Cette réflexion traite du statut du fonctionnaire africain dans le cadre de l'exercice de sa mission de service public. A travers un regard croisé de deux Etats francophones (Sénégal et Côte-d'Ivoire) et un travail de déconstruction de la vision stéréotypée développée par certains auteurs, elle montre que le fonctionnaire, longtemps considéré comme un acteur statique, un exécutant automate ou encore un «innommable», symbolisé par la conformité stricte et le formalisme, est progressivement devenu, grâce aux forces sociales transformatrices, un nouvel acteur fortement imprégné des réalités de son milieu d'appartenance, qui dans un passé récent, constituaient un obstacle, mais forment aujourd'hui, la source de sa réinvention comme acteur mieux outillé face à la réalité socioculturelle.

Abstract
This reflection starts from a general remark on the African civil servant within the context of the discharge of his mission of public service. Through a cross-view of two French-speaking states (Senegal and Ivory Coast) and a work of deconstruction of the spread stereotypical vision, it results from it that the civil servant, who has long been regarded as a static actor, a performing automaton or even an "unnamable", symbolized by strict compliance and sometimes exacerbated, so he ensures this formal efficiency. This civil servant has gradually become, thanks to transforming social forces, a new actor deeply anchored in the realities of his background, which constituted an obstacle in the recent past, but form today the source of his reinvention, as a better equipped actor to face in his own free will this socio-cultural upturn.

Introduction

La Côte d'Ivoire et le Sénégal sont deux pays d'Afrique occidentale jadis colonisés par la France, devenues indépendantes en 1960, mais qui présentent une très grande hétérogénéité dans leurs trajectoires sociohistoriques, culturelles et politiques ainsi que dans leur modèle de développement économique. L'Etat de la Côte d'Ivoire[1] selon J. Chevallier, a *«d'emblée joué pleinement, le jeu du développement capitaliste, en misant sur l'intégration du marché mondial et en recourant à l'initiative privée».«Économiquement, il opta pour une stratégie économique libérale et volontariste fondée, d'une part, sur une économie de plantation autour du binôme café-cacao et, d'autre part, sur la captation de capitaux et mains-d'œuvre extérieurs[2]».*

Le Sénégal[3], en revanche, a opté pour le modèle de développement socialiste dont l'objectif était de briser la dépendance et de réaliser une croissance plus rapide avec une forte socialisation des moyens de production et la planification impérative.

Cependant, ces deux Etats ont, sur le plan administratif, calqué le modèle français[4]conçu sur des logiques et des dynamiques différentes de celles qui les fondent et les caractérisent afin de pouvoir répondre aux préoccupations et aux besoins de l'intérêt général. Ce modèle importé, ainsi que la complexité et l'hétérogénéité des structures qui le traduisent reposent fondamentalement sur le principe bureaucratique wébérien, bâti sur un héritage socioculturel différent de celui de l'Afrique subsaharienne[5].Cette bureaucratie peut revêtir deux formes de représentativité. Soit elle est considérée comme *«activement»* représentative si elle défend les intérêts d'une catégorie particulière de la population. Soit elle est *«passivement»* représentative si elle reproduit les caractéristiques de la population en termes de race, de classe sociale, d'origine ethnique, de religion, de parité homme/femme, de profession et autres caractéristiques[6]. Force est de reconnaitre qu'aucune des deux formes de représentation n'est conforme à l'administration réceptionnée et réformée en Afrique.

Ce faisant, depuis les indépendances, les pouvoirs publics ont tenté de mettre en place une administration fondée sur l'expertise et la haute spécialisation comme le prouvent la structuration organique des ministères et les séries de réformes administratives entreprises[7].

Afin de mettre en œuvre leur capacité responsive face aux multiples et diverses préoccupations et fonctions qui leur sont assignées, ces Etats usent, à cet effet, de l'outil privilégié qu'est l'administration publique, entendue ici comme *«l'instrument neutre dont dispose le pouvoir politique (les élus, le gouvernement) pour mettre en œuvre ses décisions*[8]» ; «*l'ensemble des structures organisationnelles et des individus qui sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions du pouvoir politique*[9] *».* Donc, l'administration correspond ici *à «une activité de gestion confiée à des professionnels*[10]*».*

Cette approche, bien qu'aseptisée, est battue en brèche notamment par Michel Crozier[11].Ainsi, il résulte de cette acception que les missions ou fonctions de l'administration publique sont assurées par des agents spécifiques, appelés fonctionnaires dont l'existence réelle a précédé la lettre dans le contexte de la chine impériale[12] avant d'être diffusés en occident et élargis en Afrique. Ce fonctionnaire est donc une personne formée, recrutée et contrôlée selon des critères qui diffèrent d'un pays à l'autre, et d'un système de carrière à l'autre. Ainsi, la doctrine administrative et de droit public, en a classiquement distingué deux grands systèmes[13] dans la fonction publique et coexistant dans la plupart des Etats dits modernes. Il s'agit du système de l'emploi et du système de carrière. C'est justement ce dernier qui est en vigueur dans les deux Etats faisant l'objet d'analyse dans cette réflexion. Selon Gournay, le système de carrière fait en sorte qu'un individu *«une fois recruté, devient membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveaux différents où il passera toute sa vie professionnelle en franchissant divers grades et en occupant successivement divers postes*[14] *».* Cette posture définitionnelle semble aujourd'hui, bien adoptée par le législateur des deux Etats en des termes un peu différents sur le plan sémantique mais ayant un contenu commun. C'est ainsi que le fonctionnaire est considéré comme «*une personne nommée dans un emploi permanent et titulaire d'un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs indépendants ou des établissements publics de l'Etat*[15]». Et sur le plan pratique, il tend à être remplacé par un nouveau type d'agent nommé *«professionnel de l'action publique*[16]*»*du fait de la dilatation, de la redéfinition du champ de l'action publique administrative, mais aussi du fait du mouvement de réforme conduisant à développer des outils et des normes professionnelles en usage dans le secteur privé. En d'autres termes, il se produit un alignement de la fonction publique africaine sur le modèle de la *«nouvelle*

gestion publique[17]» qui constitue sans doute un élément central dans la réforme de l'État depuis presque trois décennies.

Si en France, l'état du fonctionnaire et son statut juridique *«dépendent historiquement des rapports de force entre, d'une part, la classe politique et la fonction publique et, d'autre part, les divers groupes professionnels composant la fonction publique*[18] *»*, en Afrique, ils seraient le fruit d'un mimétisme juridique et d'une expression de volonté politique qui ne tirent forcément pas leur fondement des réalités et traditions sociales. En effet, ni l'histoire administrative et politique, ni les exigences et priorités socio-économiques, ou encore les changements politiques ne pouvaient expliquer l'adoption du statut particulier de cette catégorie de personnel dont la raison principale de leur existence reste la poursuite de mission de service public. Aujourd'hui, la nouvelle orientation de la fonction publique requiert *«une gestion des ressources humaines dégagée de la pesanteur des corps et grades, et centrée sur les emplois, les compétences et la performance, tout en respectant les grands principes de la fonction publique*[19]». Ainsi, respecter les principes de l'intérêt général ne signifie point d'enserrer le fonctionnaire dans un système de *«pesanteurs et de déterminants statutaires*[20]*»* étouffant, et qui entraverait l'amélioration de la gestion et la modernisation du service public. Mais il s'agira de lui permettre d'articuler les nouvelles règles de gestion à l'idéal d'intérêt général. Ici, les fonctionnaires sont fondamentalement assimilables aux salariés du secteur privé, du moins en ce qui concerne l'impératif de performance et de résultat auquel ils sont soumis. Dans un cas comme dans l'autre, le travail effectué par les fonctionnaires est dépourvu de dimension axiologique : les valeurs disparaissent et l'on ne tient compte que du cadre juridique ou que des opérations factuelles constitutives des métiers. C'est dire que dans le contexte africain, les valeurs de la fonction publique sont colportées de manière inconsciente. Qu'il s'agisse des valeurs de l'économie libérale pour les Etats anglophones[21] ou des valeurs du socialisme-communisme adoptées par les Etats francophones[22], les fonctionnaires sont différents quant à leur comportement devant le service public et ou l'usager. A cela s'ajoute la faiblesse économique des Etats d'Afrique subsaharienne caractérisée par un paradigme autoritaire/patrimonial prédominant, y compris des violations des droits de l'homme, un clientélisme systématique, la corruption et le mauvais usage des ressources de l'État, la détérioration du domaine public[23] etc.

Ayant comme mission de servir l'intérêt général, le fonctionnaire dans le cadre de l'approche wébérienne de la bureaucratie est assujetti à certains impératifs

objectivés par une réglementation et un système de symboles qui constituent même son traceur[24] dans cette épreuve de service public. Par l'effet du mimétisme[25], il apparait clair que l'exercice de la mission du fonctionnaire ne peut pas rester dissocié du système de valeurs et de cultures dans lequel il baigne et à travers lequel il s'exprime. Cela conduit à poser la problématique de l'efficacité de la mission de service public du fonctionnaire face à une remontée ou une subsistance socioculturelle irréversible. Cela évoque de surcroît, la question de la conciliation entre les règles endogènes secrétées par l'administration et les règles exogènes produites par les milieux de socialisation fondamentaux[26] et spécifiques[27]. Autrement dit, comment le fonctionnaire dans le contexte ivoirien et sénégalais arrive-t-il à se réinventer devant deux dynamiques à priori, contradictoires, mais à posteriori, intrinsèquement et consubstantiellement liées à l'Administration, afin de prendre efficacement en charge la mission de service public dévolue ? Ce questionnement amène à s'interroger sur deux aspects dont l'un est rattaché à la rationalité de substance[28] liée à l'efficacité du service public et l'autre aspect est afférent aux données socioculturelles, véritables pesanteurs contre le gré du fonctionnaire. Cette manière de voir va nécessiter de jeter un regard croisé sur deux systèmes sociaux différents, mais analogues sur le plan de la structuration de leur administration publique, ainsi que l'idéal de gestion de service public qu'entendent assurer les professionnels appelés au sens restreint, le fonctionnaire et au sens large, l'agent de l'Etat. C'est dans cette perspective que l'analyse va être faite.

Le cadre théorique dans ce texte relève de l'approche sociologique, complétée par le constructivisme[29] qui nous permettra non seulement d'interroger le comportement social du fonctionnaire dans son univers administratif, mais également de produire du savoir sur cette relation dichotomique. Ces deux méthodes présentent au moins deux avantages qui permettront d'analyser le comportement du fonctionnaire africain dans l'exercice de missions de service public. D'une part, l'approche sociologique a pour objet d'interroger la dimension comportementale du fonctionnaire au-delà de sa signification juridique. D'autre part, le constructivisme se donne pour ambition, à travers une démarche qualitative, de poser des postulats sur la connaissance et les conditions d'élaboration de cette connaissance, pour comprendre. Le recours à la méthode d'analyse constructiviste va permettre d'interroger les interactions entre le fonctionnaire et les autres acteurs, mais aussi de donner sens et signification aux

différents actes posés ou entrepris, dans le cadre de l'exercice de mission de service public. Ce dernier est entendu comme comme *«un ensemble de valeurs et de croyances qui dépassent les frontières des organisations et des métiers*[30] *»*.

Dans ce sillage, les regards croisés sur les deux Etats constitueront un apport supplémentaire dans la compréhension de la posture du fonctionnaire face à ce dilemme. Il sera donné des exemples tirés des pratiques administratives des deux Etats, pourvu qu'ils permettent de mieux expliciter et de faire comprendre la réalité socio-administrative. Cela étant précisé, une analyse comparée des fonctionnaires ivoiriens et sénégalais dans le cadre de l'exercice du service public, permet de repérer et de comprendre aussi bien les grandes questions sociologiques fondamentales que les nouvelles dynamiques caractérisant l'administration[31] et sa fonction publique, à la période contemporaine.

L'idée maitresse est ici de décrire et d'expliquer cette réalité socio-administrative consistant en l'exercice efficace de la mission de service public par le fonctionnaire sénégalais et ivoirien, au regard des réalités socio-culturelles sous-jacentes à leur société d'appartenance, voire à leur existence et dans une perspective synchronique et croisée. Ces réalités socio-culturelles constituent un ensemble prédéfini de significatifs, un processus d'acquisition des connaissances, des modèles, des valeurs, des symboles, bref des «*manières de faire, de penser et de sentir*[32]*»* propres aux groupes, à la civilisation où une personne est appelée à vivre. Un tel environnement reflète la société africaine et en constitue son réceptacle.

Ce qui conduit inéluctablement à démontrer dans un premier temps comment le fonctionnaire francophone, entre rigueur des règles, lourdeurs des procédures administratives et pesanteurs socio-culturelles étouffantes, parvient à assurer de façon formelle l'efficacité. Il s'agira donc ici, d'analyser le comportement du fonctionnaire à l'épreuve des réalités socioculturelles (I). Dans un second temps, il sera question de relever la mutation comportementale qui s'opère et dont les vecteurs de base constituent la réappropriation de l'intérêt général mais également la faculté de réinvention du fonctionnaire, à être plus disposé à réellement remplir sa mission de service public (II).

I. Le fonctionnaire à l'épreuve des réalités socio-culturelles

S'il y a une question qui mérite d'être soulevée dans le contexte africain de mise en œuvre administrative des décisions politiques, c'est bien, celle de l'attitude du fonctionnaire face à ce puzzle socio-culturel grandissant, dans lequel il baigne et dont il ne peut faire abstraction. Cette complexité socio-culturelle constitue un creuset, une source dont les affluences ont très souvent des forces transcendantes de caractère contradictoire, sur le fonctionnaire. Il s'agit ici, de questionner le rôle que l'environnement social joue sur le fonctionnaire dans le cadre de l'exercice du service public.

Ce faisant, une observation et une analyse situationnelle ont permis de soutenir l'idée que des cultures et traditions sociétales peuvent bien constituer des freins à l'exercice efficace des services publics ; d'autant qu'elles n'entravent , a contrario, en rien le respect par le fonctionnaire des règles et procédures, dans le cadre de l'exercice de mission de service public.

A. Le social comme obstacle à l'efficacité

Il y a une quarantaine d'années, Dominique Darbon soutenait que l'inefficacité de l'Administration publique africaine découlait de l'incapacité à contrôler la société et à la pénétrer, mais aussi de la rigidité de la structuration sociale qu'elle n'arrive pas à intégrer[33]. En d'autres termes, cette impuissance trouve, son fondement dans le manque de substrat social des administrations publiques au moment de leur construction, ainsi que d'une *«forme particulière d'articulation du modèle administratif à la société réceptrice[34]»,* ainsi que les différentes accusations de mauvaises pratiques proférées[35].

Ces remarques ont semblé avoir un écho favorable dans la plupart des pays francophones d'Afrique[36], notamment dans les deux décennies de 2000 et de 2010, avec des réformes théoriquement endogènes[37], non pas dans le sens formel, mais au sens substantiel afin que la capacité responsive de l'Administration puisse devenir une réalité. Ce faisant, la fonction publique et le fonctionnaire ont occupé une place de choix dans ces réformes entreprises. En dépit de ces décisions politiques réformatrices, l'acuité de la question de l'efficacité est plus que jamais posée sous un angle autre que celui des procédures mises en place, ou de création de structures nouvelles. Elle est relative aux fonctionnaires et à leur

positionnement entre l'escarcelle du pouvoir administratif et l'ancrage social qui donnent à voir un sujet, manifestement et inconsciemment liés, dans son attitude comme dans ses agissements. Ce qui veut clairement dire qu'aujourd'hui, l'évidence de la problématique de l'efficacité est moins visible, au niveau des structures que du côté des fonctionnaires eux-mêmes. L'une des préoccupations majeures est comment l'inefficacité du fonctionnaire dans les deux pays étudiés pourrait-elle s'expliquer par la variable lourde du social ? Ce qui rend plausible l'hypothèse de l'irrésistibilité des forces socio-culturelles en Afrique, leur poids agissant sur l'attitude comportementale du fonctionnaire.

En effet, en considérant les contraintes de la sociologie politique sénégalaise, dominée par l'étude des rapports Etats-confréries religieuses ou le surinvestissement sur certains groupes catégoriels (ethnies), on observe avec une certaine virtuosité l'influence que ces rapports reproduisent sur l'imaginaire du fonctionnaire dans le cadre de traitement de certains dossiers, pour certaines catégories d'usagers. Il en est ainsi pour le Sénégal, du fonctionnaire qui s'accroupit devant un *«marabout[38]»* usager pour lui ramener son dossier, en plus de lui accorder des privilèges fiscaux ou encore de le dispenser de la rigidité et de la rugosité des procédures. Ce qui selon Mamadou Diouf, constitue une *«éviscération de la règle et des institutions[39]».*

Dans le même ordre d'idées, Momar Coumba Diop[40] souligne avec véhémence, les logiques politiques, confrériques et sociales à l'œuvre, et qui encastrent la faculté discursive du fonctionnaire à même, de mieux penser et d'exercer sa mission, sans aucune forme de pression.

Dans le cas ivoirien, la perspective analytique retenue ici, est accordée au poids de la diversité culturelle qui entraine une série de pratiques officieuses et favorise une certaine dépendance et de complémentarité entre *«autochtones», «allogènes» et «étrangers[41]».* En effet, la profusion de chefferies traditionnelles «BETE», «GUERE» arbitrée par l'Etat n'est pas sans conséquence, dans le fonctionnement du système administratif[42]. L'attachement, la considération et l'obéissance à certains chefs et traditions ont quelques fois conduit à une certaine neutralisation de l'élan de l'engagement du fonctionnaire. C'est ce qui a fait dire à Michelle Cini que la donnée socio-culturelle *«est dans certains cas, difficilement expulsable[43]»* d'autant qu'elle fait partie intégralement de l'architecture sociale de l'individu. De même, si l'on tient à la conception de l'institutionnalisme sociologique[44], les cultures sont fréquemment définies comme des modèles de

comportements socialement construits, dérivant des postulats, de valeurs, de préférences et de contextes historiques, sociaux, juridiques et éducationnels. Ce qui reviendrait à considérer que les cultures sont incorporées dans des structures qui portent encore les marques, de leurs origines et se reflètent sur les fonctionnaires jusqu'à oblitérer leurs canaux de gestion objective. Le témoignage d'un fonctionnaire du Ministère de la formation professionnelle du Sénégal est assez instructif et illustratif. En effet, il déclare : *«J'avoue que les réalités socioculturelles nous éconduisent et nous désorientent parfois, quand il s'agit d'appliquer certaines décisions en direction de certaines personnes et couches sociales, non pas parce que nous avons peur, mais nous entretenons, avec cette personne ou cette communauté, des relations culturelles très anciennes, mystiquement et superstitieusement protégées à telle enseigne qu'un malheur pourrait tomber sur notre descendance, si cet acte leur causerait de préjudice ou dommage, même légal[45]».* A l'analyse, ces propos pourraient être rangés dans le discours irénique des cousinages[46] à plaisanterie ou encore le pacte de sang entre certaines ethnies dont l'archétype au Sénégal reste le pacte entre Sereer et Joola.

Par ailleurs, s'interroger sur les rapports entre le fonctionnaire et la société, revient à questionner l'idéologie administrative qu'épouse le fonctionnaire qui est consubstantiellement lié au système de caractères de la société. Autrement dit, il s'agit pourtant particulièrement, de penser le rapport du fonctionnaire à son milieu social dans une perspective culturelle, voire anthropologique pour mieux appréhender comment ces données sociales et culturelles constituent en elles-mêmes des obstacles à l'efficacité administrative. Ce rapport à l'État peut être, en premier lieu envisagé à l'échelle du fonctionnaire, à travers ce que les spécialistes de science administrative ont coutume d'appeler l'idéologie administrative[47]. J. Chevallier définit celle-ci comme un système de représentations destiné à *«imprégner dans les esprits la croyance dans la sincérité et le bien-fondé de son autorité[48]».* La décoder, c'est donc accéder à la culture administrative du temps par le biais de son infrastructure normative, telle que l'ont à la fois produite et intériorisée les fonctionnaires eux-mêmes. Cette opération n'est pas exempte de difficultés. Se pose d'abord le problème des sources, en l'occurrence des discours dans lesquels s'objective et se formalise cette idéologie. C'est dire que le contenu de l'idéologie administrative et les valeurs qui la structurent ont une origine diversifiée et complexe. En mettant cette idéologie administrative dont s'imprègne le fonctionnaire à l'épreuve de la complexité sociale, culturelle et même psychologique qui s'attache à lui et à ses

actions, il est autorisé à conclure que le social constitue une source digne de moralisation du fonctionnaire. Ce qui lui enlèverait indiscutablement, cette faculté de durcissement des sanctions, s'il devait les appliquer. Donc, entre l'exercice du service public et l'attitude comportementale du fonctionnaire imposée par la société, s'intercale une sorte d'aimant tirant, dans la plupart du temps ce dernier à l'inaction, ou à une action avortée[49].

Dans une approche plus globale, J.P. Olivier de Sardan, questionne le mode de gouvernance des administrations publiques de l'Afrique occidentale francophone et les fonctionnaires[50] en quelque sorte et parvient à des conclusions donnant une image fortement négative et opposée au développement. Même si Dominique Darbon s'est réinterrogé sur la méthodologie utilisée avec une distanciation scientifique ainsi qu'une soumission à épreuve de validation/invalidation[51], cela ne dédouane pas pour autant le fonctionnaire africain dans le cadre de l'exercice du service public qui présente un certain nombre d'impairs et d'imperfections, souvent causés par une série d'événements dont l'origine est essentiellement sociale et culturelle. En effet, la conception communautariste des sociétés africaines constitue un terreau fertile d'embrigadement de ses membres, dés fois une sorte de pièges dont les filets sont sociaux, culturels et religieux et auquel il est difficile d'y échapper.

Ainsi, cette charge sociale constante et conquérante constitue, selon Olivier de Sardan une justification de l'improductivité[52] de l'administration et du fonctionnaire africain. En effet, selon lui, cette improductivité est fonction de plusieurs facteurs dont notamment l'*«absentéisme social»* (baptêmes, mariages, décès) qui accapare une bonne partie du temps de travail; les *«micro-absentéismes»* (retards, courses personnelles et départs avant l'heure[53]). Il s'y ajoute les multiples manifestations religieuses généralisées et territorialisées (Gamous[54], Magals[55], chorales, veillées religieuses et animistes etc.), pouvant être considérées comme des vacances ou pique- niques religieux, du fait de la forte mobilisation des ressources et des fonctionnaires de l'Etat, qui *in fine*, ne sont que facteurs de ralentissement du fonctionnement des services publics.

Cette improductivité peut également être justifiée par l'exode des cerveaux et cadres supérieurs de l'administration optant, la plus part des cas, pour le secteur privé. Il en est ainsi des chercheurs universitaires les plus brillants, à cause de leur faible salaire, ils quittent le continent pour les organisations internationales et les pays développés.Par exemple, beaucoup d'enseignants dans les universités

publiques au Sénégal, enseignent dans des universités privées après leurs heures de cours. Il en est ainsi, en Côte d'ivoire où nombreux sont des fonctionnaires enseignants qui négligent *«le temps d'apprentissage au profit de cours dits «de renforcement», pour l'ensemble des élèves, afin d'en tirer un profit financier personnel, au détriment et des apprenants et des parents souvent déjà endettés[56]».* Ce qui ne favorise pas le développement de l'expertise, ni n'encourage un dévouement des fonctionnaires dans la fonction publique. Cette vision comparée des attitudes du fonctionnaire et de la fonction publique au-delà des frontières organisationnelles et culturelles aide à améliorer la fiabilité et l'applicabilité des connaissances en matière d'administration publique. Comme l'indique Bannister, *«La volonté humaine de comparer ses résultats avec ceux d'autrui fait partie intégrante de notre constitution psychologique[57]».*

De plus, le questionnement sur l'origine sociale des fonctionnaires mérite d'être remis en débat, étant donné la diversité ethnique et culturelle observée dans le champ d'étude considéré. En effet, on sait que la signification des multiples pratiques des fonctionnaires, en dehors de l'activité professionnelle, structurent la vie sociale. Il en est ainsi, par exemple, des visites de courtoisie des fonctionnaires effectuées, dès leur affectation dans une localité administrative, auprès des chefs religieux[58], traditionnels et coutumiers[59], pouvant être considérées comme moyen de renforcement de légitimité. L'explicitation de ce geste hautement culturel trouve, inéluctablement, son fondement dans la trajectoire sociale du fonctionnaire[60]. La complexité et la diversité de cette trajectoire informent sur la difficulté d'appréhension du comportement du fonctionnaire retrouvé, dans un milieu social fortement ancré dans des logiques de chefferies (cas de la Cote d'ivoire) ou de confréries (cas du Sénégal).

Par ailleurs, les postions politiques d'un fonctionnaire à l'autre constituent un handicap certain pour la satisfaction d'un certain nombre de services publics[61]. La variation du comportement d'un fonctionnaire par rapport à une situation donnée est fonction de ses ressources positionnelles[62] dans la stature de l'administration. Les luttes d'influences se multiplient et les contrôles politiques sont rendus difficiles, sans oublier les conflits politiques et personnels manifestes ou latents qui surgissent dans un service, et généralement notés chez les hauts fonctionnaires. Ce sont par exemple, des conflits très fréquents en Afrique[63], entre ministres de la république, entre directeurs généraux, ou encore entre fonctionnaires de catégories inférieures qui ont moins d'impacts sur le fonctionnement normal des services publics.

A la lumière de ce qui précède, il apparait clairement que face à cette constellation de logiques, de toute sorte, ainsi qu'au défi de l'efficacité de l'action publique et à la productivité de l'administration, la conformité aux normes et procédures reste une exigence vis-à-vis du fonctionnaire.

B. La conformité aux normes, codes et procédures, comme gage d'efficacité formelle du service public.

Les analyses situationnelles des fonctions publiques ivoirienne et sénégalaise ont permis de bâtir une hypothèse de base selon laquelle l'efficacité de l'Administration publique, compte tenu de sa mission de service public, passe par l'efficacité formelle, traduite par le respect strict des règles et procédures par le fonctionnaire. C'est dans ce sillage qu'il faudra inscrire l'adoption des textes législatifs et réglementaires[64] dont l'objectif général est de doter l'administration publique[65] ou les administrations publiques[66] d'un type de personnel spécialisé, formé pour assurer le service public ; personnels spécifiques devant agir selon un corps de règles spécifiques justifiées par la poursuite de l'intérêt général. C'est dire comment la philosophie de la fonction publique a été conçue et de quelle manière le fonctionnaire devrait s'y intégrer. En d'autres termes, en adoptant, une telle réglementation et en implémentant un tel système de représentation, les pouvoirs politiques ont initié la *«fabrique d'une sorte de gouvernement[67]»* de l'administration publique qui sera reconstruite autour d'autres faits mouvants, circonstanciels et en perpétuel renouvellement.

Cette construction s'est appuyée sur un certain nombre de schèmes juridiques, administratifs, politiques dictant la conduite opératoire[68] du fonctionnaire. Il en est ainsi d'abord, de la fonction normative du fonctionnaire[69] qui consiste, en fin de compte, en la finalité qu'il est censé poursuivre en tous les cas, et bénéficiant d'une légitimité préexistante et permanente. Le fonctionnaire s'arroge dans ce contexte, le pouvoir de représentation de la légalité et joue le rôle de simple technicien, dont *«le travail consisterait seulement à mettre en œuvre, à actionner, le droit en vigueur, en s'abstenant de tout jugement de valeur sur son contenu et en faisant abstraction des convictions philosophiques ou politiques[70]»* qu'il peut avoir en tant que citoyen apparaît en effet illusoire.Il s'agit ensuite, de la fonction administrative du fonctionnaire. Ici, le fonctionnaire se trouve dans une posture d'exécutant automate pour ainsi dire, un simple exécutant dont la mission réside dans l'application le plus loyalement possible les orientations et

indications arrêtées par les gouvernants, peu importe leur nature ou leur pertinence. C'est justement là où la réflexion sur la situation du fonctionnaire africain notamment, dans le cadre de l'exercice du service public doit faire l'objet d'une attention, tout particulièrement, en ce qui concerne son confinement parfois excessif aux procédures et règles de fonctionnement. Certes, il doit agir dans le respect des procédures ; mais il doit instituer une certaine pratique administrative bienveillante qui adoucirait la perception stéréotypée de l'usager[71], sur l'administration et sa fonction publique.

Cela interroge le degré de marge de manœuvre dont dispose le fonctionnaire ou même sa condition juridique limitative quant à l'interprétation personnelle de certaines décisions politiques et administratives qu'il doit ou devrait mettre en œuvre. Cette posture asservissante du fonctionnaire, en plus de la méconnaissance de son influence sur la réalisation des politiques publiques faisaient dire, à juste raison, à Dominique Darbon que *«le fonctionnaire apparaît alors comme introuvable en tant que groupe social et professionnel constitué et innommable[72]».* Cette réflexion laisse entendre que le fonctionnaire est un agent public construit par un ensemble de systèmes de représentations, de règles, de procédures qui le fondent et construisent son existence quotidienne. Ce qui le place incontestablement dans une situation *«d'exécutant des missions prescrites et comme un entremetteur, producteur de normes, de compromis, d'omissions et d'arrangements[73]».* Ce faisant, le fonctionnaire s'arroge le pouvoir d'édificateur[74] de textes destinés à assurer la mise en œuvre des normes de niveau supérieur, mais aussi de participant à l'élaboration de ces normes elles-mêmes. Ce qui lui donne la qualité de fonctionnaire bureaucratisé[75]. De façon plus explicite, il apparait clair que le fonctionnaire sénégalo-ivoirien au regard des règles et procédures dans lesquelles il est enserré, et ce, depuis l'indépendance, n'exerce pas la moindre emprise sur les choix définis par les politiques. Au contraire, l'application stricte des décisions prises et leur adaptation aux « *circonstances concrètes et aux cas particuliers[76] »* rendraient le service public qu'il gère formellement efficace. En conséquence, respecter les procédures et règles administratives par le fonctionnaire demeure, dans le contexte de l'Afrique francophone, une sorte d'efficacité. C'est ce qui ressort des propos d'un haut fonctionnaire selon qui *«l'efficacité est pour nous, le fait d'appliquer toutes les mesures prises suivant les procédures administratives et légales édictées par rapport aux divers moyens disponibles, le reste relève de la responsabilité du politique ou de l'usager[77]».*Mais sur le plan opérationnel,

l'efficacité désignerait la croissance économique, le renforcement des capacités organisationnelles et humaines et l'encouragement de l'égalité entre les citoyens dans la répartition des opportunités, des revenus et du pouvoir[78]. L'expérience en Afrique et dans d'autres pays en développement indique cependant que l'efficacité de l'exécution des programmes de développement est souvent limitée.

A l'analyse de ce propos, l'on serait tenté de dire que l'efficacité est ici arrimée au respect des règles et procédures édictées, considérées selon les institutionnalistes sociologiques comme *«des routines, procédures, conventions, rôles, stratégies, formes organisationnelles et technologies autour desquels, l'activité politique est construite[79]».* Et selon March et Olsen, elles constituent *«les croyances, les paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines[80]».*Les codes de bonne conduite, les codes éthiques et déontologiques, les chartes de gouvernance en constituent des exemples éloquents. En plus de leur caractère hautement symbolique et théorique, ils sont devenus des référentiels condensés de valeurs et de vertus dans les organisations publiques. Cela indique clairement leur vocation à implémenter une nouvelle conscience républicaine assujettie à un corpus de règles de nature différente et de degré d'intensité à plusieurs niveaux.

Par ailleurs, il est à constater que l'obéissance aux règles et procédures ne constitue pas le seul baromètre de mesure de l'efficacité administrative. En effet, l'analyse sociologique montre que les administrations qui accueillent le fonctionnaire et restent leur zone de re-socialisation et d'incubation artificielle de cultures, portent en fin de compte en elles, et diffusent, en substance, un ensemble de significations, qui sont au cœur du processus de constitution du social. En d'autres termes, la société ivoirienne et sénégalaise implique un certain ordre de significations historiquement construit et fournit continuellement à leurs membres une clé d'interprétation et des astuces de compréhension, mieux, une grille de perception du réel. Cela a donné une juste raison à Lenissongui Coulibaly Wenceslas[81] lorsqu'il évoque que l'origine française de l'administration publique ivoirienne avait subi, avec vigueur, l'influence particulière de la société ancestrale ivoirienne. Cette dernière a laissé une empreinte indélébile dans la reconstruction et la re-production[82] de l'administration. C'est ce qui lui a fait dire que *«la Cote d'Ivoire existait bien avant la colonisation française[83]».* Cette assertion signifie qu'il existerait des liens forts étroits entre l'administration publique ivoirienne et les caractéristiques propres aux peuples qui composent ce pays. Plus encore, Il

conforterait la thèse forte des affinités et affiliations permanentes entre les gardiens de la tradition et les administrations, autrement dit les fonctionnaires. Ces affinités présentent plusieurs formes de connotations. Si elles étaient strictement liées aux chefferies, elles sont, sous l'ère du Président Alassane Ouattara plus que jamais musulmanes[84]. De même l'administration publique sénégalaise a été conçue sur la base d'une combinaison de données importées et de réalités sociales reposées fondamentalement sur la chefferie traditionnelle et une caste maraboutique fortement ancrée dans les terroirs[85]. Comme le souligne Fatou Sow, *«l'administration étant un fait social total, la compréhension de ses problèmes implique l'étude de la hiérarchie et de l'autorité, du pouvoir politique et de l'État, de la gestion et de l'action sur les hommes et les choses, des structures socio-économiques et des ressorts psychologiques fondamentaux de la société qui commandent les attitudes des individus*[86]».

Dès lors, l'on pourrait s'accorder avec Castoriadis que la société *«fait être un monde de significations et est-elle même par référence à un tel monde*[87]». Elle irrigue l'administration publique de ses sources de valeurs et de comportements.

Cette hiérarchie de sens et de significations est en même temps, ce qui permet la communication et l'action sociale afin de pouvoir communiquer avec autrui et agir sur autrui. L'action sociale suppose donc la connaissance et la maitrise des significations en vigueur dans la société et que partagent tous les membres de cette société. Il en est ainsi par exemple, des codes culturels relatifs à l'accueil ou à la réception de certaines personnalités coutumières ou religieuses au sein des administrations. Aussi écartelée entre deux réalités administrative et sociale que sa position puisse paraitre, le fonctionnaire s'est réservé une conscience objective publique largement tributaire des règles d'organisation et de fonctionnement de la bureaucratie c'est-à-dire d'administration publique ainsi que celles du nouveau management public dont la source de sa légitimité est tirée de la loi du marché[88]. Ainsi, l'analyse croisée du fonctionnaire étudié dans le cadre de ces deux fonctions publiques montre substantiellement que le net formalisme, recouvrant sa fonction d'exécution, constitue une condition essentielle de légitimation, en tant qu'acteur public.

C'est pourquoi, l'efficacité formelle ne saurait être réduite à sa simple expression, étant donné que toute application d'une décision serait assujettie à une procédure, impérative et routinière, préalablement définie et par essence, vecteur d'aboutissement de l'action publique, d'une part. D'autre part, cette

efficacité relèverait du pouvoir d'interprétation dont le fonctionnaire se prévaut, et qui fait place aussi à sa volonté[89] et non seulement à l'ordre de la connaissance. Autrement dit, le fonctionnaire en charge de l'application d'une règle, dispose lui aussi d'une marge d'appréciation concrète : l'histoire des ordonnances prises par les chefs d'Etat Ivoirien et sénégalais d'appliquer des mesures barrières dans le cadre d'endiguement de la propagation du covid19 a ainsi montré que les fonctionnaires de santé, du ministère de l'intérieur ont pu imposer une interprétation excessive[90], parfois même éloignée des règles auxquelles ils étaient censés se référer. Cependant, ce pouvoir interprétatif du fonctionnaire francophone est plus surprenant chez son homologue britannique, d'autant plus qu'au Royaume Uni[91], les fonctionnaires peuvent jouer un rôle de pivot dans les restructurations inspirées par le New Public Management. Ils sont plus enclins à prendre davantage de responsabilités dans le cadre de l'exercice de la mission de service public[92].

Cette différence d'approche entre le fonctionnaire francophone et anglophone trouve son fondement et ses explications à travers deux paradigmes opposés. Le premier encourage le recours à des outils managériaux et des mécanismes de marché pour réformer leurs administrations[93]. Le second, est réfractaire aux principes du New Public Management[94]. Malgré tout, cette logique managériale a fini par être adoptée de façon graduelle *«en procédant par des sédimentations et des ajouts institutionnels successifs plutôt que par des remaniements radicaux[95]»*

C'est dire que *«la managérisation du droit[96] »* est devenue une réalité, étant donné qu'elle postule la pénétration de la rationalité managériale dans l'univers juridique qui se traduit par le fait que celui-ci ne dispose plus d'un bien-fondé de principe : il doit désormais être jugé à l'aune des résultats qu'il permet d'obtenir. Ce qui conduirait d'un côté, à accroître le pouvoir du fonctionnaire qui a la charge de l'«acclimater» dans son administration ou son service[97]. Mais, d'un autre côté, l'accroissement de ses responsabilités se traduirait par une intensification considérable de sa charge de travail.

Ainsi, depuis deux décennies, ce fonctionnaire est en train de subir de multiples assauts de la société, sources d'une profonde transformation sur le plan de la perception et de la prise en charge des préoccupations des usagers et du service public.

II. La transformation de l'identité administrative du fonctionnaire en statut hybride

L'analyse des administrations publiques africaines conduit, de prime abord, à s'interroger sur les aspects formels et procéduraux. En effet, il est clair qu'on peut faire état de leur impuissance sur le plan matériel, leur incapacité à intervenir dans des situations déterminées, mais aussi la problématique de la mal gouvernance ambiante.Ces problèmes selon Robert Cameron, comprennent *«un paradigme autoritaire/patrimonial prédominant, y compris des violations des droits de l'homme, un clientélisme systématique, la corruption et le mauvais usage des ressources de l'État, la détérioration du domaine public, comme l'illustrent la petite corruption des bureaucrates de base ainsi que la corruption à grande échelle de nombreux responsables, et le fait que les frontières internationales de l'Afrique sont à l'image des réalités des anciens maîtres coloniaux*[98]*».*

Cependant, on peut leur reconnaitre cette volonté manifeste de respect et d'obéissance aux formalités administratives, procédures et codes édictés dans le cadre de toutes les actions entreprises. A cela, s'ajoute la stricte conception imaginaire du fonctionnaire et parfois même, exclusive, à être le seul agent, agissant dans l'unique sens de l'intérêt général dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Ce qui constitue le premier signe annonciateur de cette transformation. Le second trait marqueur tire son fondement des prédispositions du fonctionnaire à se réinventer devant une hybridation de règles formelles et de règles sociales. Ce panachage a conduit à la fabrication d'un nouveau modèle de fonctionnaire.

A. La satisfaction de l'intérêt général, apanage du fonctionnaire et source d'efficacité.

L'intérêt général est-il l'apanage exclusif du fonctionnaire ?Sa réalisation constitue-t-elle un indicateur de mesure d'efficacité?

Ces deux interrogations font appel à plusieurs observations à la fois synchronique et séparée afin de mieux interroger le sens et la signification que se donnent à voir les concepts à travers leur historicité, leur ancrage et même leur évolution dans les pays en question. Il s'agit de faire échos c'est-à-dire

d'appréhender, aujourd'hui, le retentissement de ces notions, à travers des environnements socio-culturels différenciés, complexes et mutationnels, caractéristiques des administrations publiques notamment africaines, surtout dans le contexte de la mondialisation.

En effet, l'intérêt général constitue le fondement et la raison d'être de l'administration publique. Et le fonctionnaire est un agent recruté dans le but d'assurer cet intérêt général à travers l'exercice du service public, défini comme étant l'activité d'une institution publique visant un besoin d'intérêt collectif[99]. En d'autres termes, l'action publique est tout entière consacrée à la gestion des services publics ; et que le fonctionnaire doit en être l'acteur principal[100], s'il n'est pas le seul. C'est dans cette conception restrictive et moniste que semble s'inscrire le fonctionnaire observé dans les deux pays considérés. Cette théorie consiste en l'assimilation du fonctionnaire à la notion d'intérêt général c'est-à-dire l'intérêt de tous les individus ; même si on peut objecter avec Chevallier *«qu'à la base de l'intérêt général, on trouve nécessairement les intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels des membres…[101] ».* Mais au demeurant, l'opposition entre les deux types d'intérêts tend, aujourd'hui, à s'estomper.

Ainsi la personnalisation de l'intérêt général, d'une simple perception des usagers qu'elle était, est devenue une réalité apparente, justifiée par certaines attitudes du fonctionnaire. Sa disposition à répondre de la même manière à des situations ou stimuli semblables[102], dans l'exercice du service public et devant les usagers avec la prononciation habituelle de ces expressions *«nous sommes là pour l'intérêt général», «nous gérons le service public»,* ou encore *«nous incarnons l'intérêt général»* abonde dans ce sens. Ces réactions impliquent un pôle de conduite[103] et traduisent des comportements, ayant subi un long processus qui part de la formation à la titularisation dans un poste, en passant par le stage. Chaque étape du processus reste un moment d'inculcation supplémentaire de valeurs, d'opinions, de croyances indispensables et spécifiques afin de bien prendre en charge l'intérêt général. Cependant, le recrutement sur titre qui concerne des agents de l'administration recrutés directement sans formation préalable amène à interroger la nature de leurs interactions avec les fonctionnaires issus de cette formation. De même le recrutement par tour extérieur[104] pour la catégorie de haut fonctionnaire crée dés fois des grincements entre eux et ceux passés par voie de concours et entraine de facto, un réseau certain de corruption.

A l'instar de la primauté de l'État dans la définition des politiques publiques, qui s'explique selon Chevallier, par une représentation symbolique, le fonctionnaire est seul détenteur de la rationalité et de la légitimité, et responsable du service public ; ce qui l'érige comme garant de l'intérêt général[105]. C'est dire que le détachement du fonctionnaire d'une loyauté personnalisée[106] trouve son fondement et son expression dans l'élaboration des règles impersonnelles d'obéissance et la consécration de l'intérêt général comme la principale raison fondatrice du service public.

L'incarnation de l'intérêt général par le fonctionnaire lui garantit une certaine personnalité contrastée parfois, autoritaire[107], parfois tendre[108] dont l'expression devra se faire conformément à deux principes majeurs : la neutralité et l'objectivité. En d'autres termes, l'activité du fonctionnaire est, selon Weber, subordonnée, non pas à la poursuite d'un objectif calculé mais à la fidélité à des valeurs[109] ; c'est-à-dire le fonctionnaire se comporte rationnellement et objectivement par rapport à l'objectif et à la règle rationnellement définis.

Cette personnification de l'intérêt général par le fonctionnaire est par ailleurs, expliquée par une hypothèse heuristique confirmée, par l'émergence d'une nouvelle culture institutionnelle bâtie sur l'intérêt général avant d'être inculquée à travers un processus de socialisation et dans un milieu de socialisation déterminée. A celle-ci, vient s'ajouter la personnalité de base[110] ou encore de personnalité modale dont la culture en constitue l'élément le plus déterminant de sa construction. En effet, la personnalité de base implique une culture commune à tous les membres du groupe ; elle serait façonnée par une commune exposition dès l'enfance, à des défis de l'existence identiques. Il en est ainsi par exemple, comme le souligne à juste titre Lenissongui Coulibaly Wenceslas,[111] que l'Administration publique ivoirienne est établie en lien avec les caractéristiques socioculturelles propres aux quatre peuplements[112] qui composent le pays. De même le fonctionnaire sénégalais et son administration reflètent les traits de caractère de la société oscillant entre la tradition ancestrale et la modernité[113].Ce faisant, la coexistence de la tradition et la modernité est explicitée par trois grands récits familiers[114] : *«le récit républicain jacobin[115]»*, *«le récit islamo-wolof[116]»* et *«le récit séparatiste casamançais[117]»*. Tous ces récits présentent une pédagogie de convergence qui insiste sur les similarités, les branchements horizontaux ainsi que la mise en circulation d'une représentation pluraliste de la nation.

Ceci étant dit, la socialisation primaire[118]qui s'impose à tous, provoque, inévitablement en retour des comportements à l'âge adulte, qui malgré, les spécificités individuelles, attestent la marque *«modale[119]»* propre à l'ensemble du groupe.

Toutefois, il y a lieu de signaler que sa représentation imaginaire de l'intérêt général ne doit pas le conduire à procéder à la négation de toutes ses facultés intrinsèques ou naturelles d'adaptation ou d'expression face à des situations nouvelles. Ce point de vue abonde dans le même sens que les défenseurs de l'individualisme méthodologique[120] qui soulignent fortement l'importance des comportements intentionnels fondés sur un calcul rationnel, par opposition aux comportements culturellement conditionnés, et insistent sur le libre choix devant être effectué en situation, parle fonctionnaire. Autrement dit, il doit pouvoir être en mesure d'employer le moyen d'extérioriser, de donner une image de soi, de se conformer ou de s'opposer, d'exercer une influence à chaque fois qu'il lui permet d'assurer l'efficacité du service public impliquant en tout premier lieu la qualité du service rendu à l'usager[121].

Il y a donc nécessité de s'accorder avec Dwight Waldo[122] que la notion d'efficacité est relative si l'on admet qu'une chose peut être efficace à un point de vue formel, mais pas à un point de vue pratique. C'est justement ce constat existentiel et contradictoire sur l'efficacité et la satisfaction de l'intérêt général qui font, aujourd'hui l'objet de controverses entre les spécialistes de l'Administration publique[123] qui s'intéressent à l'administration. Ce débat théorique nous amène à faire observer deux cas de figures : le premier consiste en l'assimilation ou la confusion de l'efficacité à la satisfaction de l'intérêt général[124]. En revanche, le second a tendance à dissocier l'efficacité formelle de la satisfaction de l'intérêt général[125]. Il s'agit concrètement de *«faire mieux avec moins[126]»*.

Alors que des dispositions concrètes sont attendues pour la mise en œuvre des décisions gouvernementales, l'administration et les fonctionnaires semblent se cantonner davantage dans le formalisme avec l'édiction d'actes. C'est le cas par exemple au Sénégal du recours aux formalités et procédures administratives excessives dans le cadre de l'obtention d'un passeport, d'un certificat de mariage ou encore d'un certificat d'inhumation. De même en Côte d'ivoire, la délivrance d'un certificat de mariage par l'officier de l'état civil obéit à une formalité alourdie. C'est pour ainsi dire l'excès de formalisme et la lourdeur des procédures

sont sources de ralentissement des activités des administrations publiques africaines[127].

Paradoxalement, si on se focalise sur une certaine catégorie de fonctionnaire plus encline à la tâche d'exécution et de mise en œuvre, l'on constaterait que l'efficacité est plus réelle que théorique. En effet, cette catégorie de fonctionnaire, encore appelée, *«fonctionnaire intermédiaire[128]»* relève a priori davantage du vocabulaire de l'administration que de celui des sciences sociales. Couramment utilisée dans les discours des agents et dans les référentiels de compétences de la fonction publique, elle s'apparente à une *«catégorie indigène»* que le chercheur doit manier avec précaution du fait de la controverse doctrinale[129] y relative.

Tels que décrits, ces cadres intermédiaires sont un ensemble d'agents *«mandatés pour prescrire, outiller et contrôler les tâches productives[130]»* en mettant en place des indicateurs et des dispositifs de gestion. En d'autres termes, le travail du fonctionnaire intermédiaire a visiblement trait à la coordination du travail d'autres agents en les supervisant directement et/ou en structurant des règles ou des procédures organisationnelles[131]. Ce qui leur permet de présenter des résultats concrets.

A la différence des fonctionnaires intermédiaires ou *middle managers,*le haut fonctionnaire justifie son action par des statistiques. Ainsi, en vue de mesurer l'efficacité de l'administration policière dans le cadre de l'exercice de sa mission d'intérêt général de sécurisation des biens et des personnes, le commissaire interrogé[132] présente des résultats statistiques sur le nombres d'interpellations, d'arrestations, de poids sur les saisines de drogue, de chanvres indien etc. Le *modus operandi* est le même partout, dans les administrations publiques centrales, déconcentrées ou encore décentralisées, l'efficacité est fortement mesurée sur la base des méthodes formelles et procédurales employées ainsi que la capacité à se déployer en cas de sollicitation. Les indicateurs pertinents de mesure sont généralement constitués par les outils de la statistique.

L'intérêt général, comme étant la seule exclusivité du fonctionnaire n'est plus aujourd'hui, réalisé que sur la base de l'idéologie administrative. Il est soumis à un impératif qui prône, certes, un attachement du fonctionnaire aux valeurs bureaucratiques, mais préoccupé aussi, par la prise en compte des valeurs socioculturelles. C'est l'avènement d'un nouveau type de fonctionnaire et d'une forme d'efficacité plus réelle.

B. L'émergence d'un nouveau modèle de fonctionnaire

Sommes-nous en train d'assister à la fabrique d'un nouveau type de fonctionnaire en Afrique? Poser cette question, reviendrait à interroger sociologiquement le fonctionnaire, à l'instar de tout autre acteur social. En effet, il est une évidence certaine et une réalité incompressible que le fonctionnaire connu au lendemain des indépendances, était un acteur fortement bureaucratisé et carriériste. Il s'agit comme l'a souligné Anne Stevens d'un fonctionnaire assujetti à *«une institution, aux règles, procédures, usages et postulats qui conditionnent la manière dont il imagine que les choses peuvent fonctionner*[133]*»*.Et son unique motivation et la principale source légitimatrice de son action demeuraient l'intérêt général, compris ici, au sens de service public. Ce qui reviendrait à dire, outre mesure, que seule l'identité administrative du fonctionnaire, de conception occidentaliste était prise en compte. C'est cela qui a fait dire à Jean-Michel Eymeri que la notion de carrière a été confinée dans son acception étroitement administrative[134] et elle ne motive pas les agents de l'État africains à devenir de bons gestionnaires. En d'autres termes, la notion de *«carrière déviante*[135]*»*, c'est-à-dire la sociologie du fonctionnaire n'est pas assez étudiée.

Cette remarque amène à amorcer une réflexion sur la recomposition du fonctionnaire, à la fois, par et à travers le milieu social auquel il appartient, et à la trajectoire objective et le *«parcours de (re)socialisation continuée au long de la vie*[136]*»*. La carrière ne doit pas donc être analysée sous un angle plus large. Laquelle analyse doit s'inscrire dans une des dynamiques majeures qui mettent en œuvre l'identité professionnelle et sociale des individus, voire l'identité collective du ou des groupes qu'ils constituent ensemble. C'est justement, en retenant cette perspective qu'il est autorisé de soutenir l'idée de fabrique d'un nouveau modèle de fonctionnaire dans les pays considérés. En effet, cette fabrication consiste à voir comment les effets sociaux sont-ils parvenus à intégrer dans la structuration des administrations, et à pénétrer le champ du fonctionnaire ? Jusqu'à avoir une mainmise sur les *«manières de voir, de sentir, de penser et d'agir*[137]*»*.Cette interrogation rappelle à juste raison l'idée que *«dans certains cas les cultures sont envisagées comme distinctes de la structure sociale de l'organisation ; dans d'autres cas elles en font immédiatement partie*[138]*»*.

L'intégration de ces normes sociales partagées par le fonctionnaire et à la collectivité d'origine ou d'appartenance, engendre un comportement fluctuant, mais répond aux préoccupations administratives des usagers. Cette variation est tiraillée entre deux types de forces qui s'entrecroisent et forment une espèce de gouvernail, au bénéfice du fonctionnaire dans le cadre de l'exécution du service public. C'est pour ainsi dire que l'action administrative est devenue plus une exécution automatique et mécanique, c'est la résultante d'une combinaison de facteurs socioculturels et d'idéologie administrative ayant comme finalité la satisfaction des besoins immédiats ou médiates du citoyen-usager du service public.

Il est donc clair que la diversité culturelle et sociale va plutôt en s'atténuant. Ainsi compris, ce phénomène n'est donc aucunement contradictoire avec la tendance au repli que l'on observe chez le plus grand nombre[139].C'est ce que semble évoquer aussi, les propos d'un fonctionnaire sénégalais en retraite selon qui «*le fonctionnaire que l'on observait du temps de Senghor et Abdou Diouf n'est pas le même, sous le règne de Abdoulaye Wade. En effet, le bureaucrate sous Senghor était mythifié, respecté, honoré du fait de l'influence des toubabs qui étaient encore dans certains postes de l'Administration. Cependant, avec l'arrivée de Abdoulaye Wade, ce fonctionnaire est devenu plus sociable, plus proche et épouse mieux nos réalités sociologiques, malgré que c'est le même statut général qui les régit*[140]».

En considérant ces faits, l'on peut soutenir que le poids des héritages administratifs diminue au cours de ces deux dernières décennies[141]dans les deux zones d'étude. Et qu'une irruption des pesanteurs sociales est notée dans le champ des comportements des fonctionnaires notamment dans les interrelations avec les administrés ainsi que dans le traitement des requêtes. Du statut de fonctionnaire formaliste et intransigeant sur les procédures, il est apparu un fonctionnaire plus intégré socialement, plus réceptif et plus flexible par rapport aux réalités et aux usagers qui se présentent. Cette sociabilité, fondée sur l'appartenance à une société locale, ne disparaît jamais complètement. A preuve dans les collectivités déconcentrées, il est constaté que les fonctionnaires et les chefs coutumiers, religieux se fréquentent régulièrement[142]. Aussi, l'organisation des fêtes collectives, des cérémonies religieuses ou de dévotion et parfois des diners de gala par la société locale réussit-elle à faire participer voire à enrôler les fonctionnaires. Tout cela constitue un ensemble de schèmes contribuant

implicitement, mais efficacement à l'apprivoisement de l'ardeur administrative et à la sévérité comportementale.

Cette proximité entre fonctionnaires et usagers ou une catégorie d'usagers a créé une sorte de réseau social, *«un contrat de service public consociationnel*[143]*»* ; ce qui laisse supposer que cette intensification de la sociabilité intra-administrative, si elle a bien lieu, s'effectue dans le respect plus ou moins conscient de la hiérarchie. Même si les canaux officiels constituent le seul dispositif de médiation entre fonctionnaire et usager, il n'en demeure moins qu'il existe un système intégratif du social qui rend les relations plus substantielles et moins procédurales[144]. Il se développe, à l'évidence des contacts entre fonctionnaires et usagers. Est-ce que cette mutation des relations veut dire que ce nouveau modèle de fonctionnaire est plus démocratique, plus ouvert, plus dévoué au service de l'usager ? Ou est-ce que, ce sont les milieux sociaux qui imposent leur diktat au fonctionnaire, au point de lui produire les moyens de se réinventer et de se doter d'un statut social nouveau ? L'une dans l'autre, le constat est qu'il est observé de plus en plus, un fonctionnaire administrativement flexible, socialement ancré dans son milieu d'attache et culturellement soumis. Ce faisant, il est assisté à la fabrique d'un nouveau fonctionnaire, infiltrées par des fortes influences résultant, de toute évidence de la convivialité et de l'esprit de camaraderie. Ces influences très diversifiées, ont tendance à conditionner la manière dont le fonctionnaire imagine que les choses peuvent fonctionner dans un contexte de gouvernance plus complexe. Bref, face à l'émergence et à la nature des problématiques de la gouvernance publique, le fonctionnaire d'aujourd'hui a besoin de se réinventer et de s'adapter comme un caméléon dans une forêt luxuriante, pour faire face à l'évolution des choses. Donc les enjeux, l'environnement et le processus de réforme des administrations publiques en Afrique en cours, ont donné naissance à un type de fonctionnaire qui s'efforce *«à maitriser, clarifier, limiter et définir un champ de stratégies et de procédures appropriées disponibles*[145]». Cela veut également dire outre mesure, que le fonctionnaire est devenu actuellement ce que le leadership signifie et comment il doit réagir. Il s'est forgé, du fait de l'environnement administratif évolutif et des logiques sociales contraignantes, des automatismes et des modes raisonnements qui lui permettent d'être à peu près adaptable et capable de traiter de problèmes très divers sans forcément connaître le fond[146]. Mais aussi il est capable de restituer pour le décideur un dossier complexe en des termes

simples et brefs, et de réserver au citoyen un traitement convenable. D'où la thèse forte de l'émergence d'un nouveau type de fonctionnaire.

De façon apparente, le tableau signalétique s'affichant dans la fonction publique africaine d'aujourd'hui, semble expressif. Afin de l'exemplifier, il est nécessaire de mettre l'accent sur un certain nombre de données, devenues inextricablement liées au quotidien du fonctionnaire. De l'habillement traditionnel[147], à la langue locale utilisée[148] en passant par les pratiques inhérentes à la société, ce nouveau statut se construit. Il est devenu une réalité objective.

Il s'y ajoute un élément déterminant dans la fabrication du modèle de fonctionnaire. Il s'agit de l'impact de la structure associative, (espace d'intériorisation par excellence de valeurs), sur la modulation langagière et comportementale, du fait de son affiliation.

Cependant, cette affiliation n'obstrue pas la culture administrative qui circule à travers les rouages mis en place. C'est dire que le panachage dont le fonctionnaire, aujourd'hui, est l'objet, n'enlève en rien son socialement construit. Il en résulte ainsi que le matériau de fabrication de ce nouveau fonctionnaire est tiré de la combinaison, de valeurs administratives (appelé ordre administratif[149])et de valeurs sociales[150] qui participent quotidiennement à cette épreuve de formation de modèle. En d'autres termes, il s'agit concrètement de comprendre comment le fonctionnaire africain d'aujourd'hui, s'adapte, détourne, ou embrasse des injonctions réformatrices. Comment ces nouvelles dynamiques portent non seulement sur les conséquences de ces changements sur les activités quotidiennes du fonctionnaire ? Ainsi par exemple, en s'intéressant aux effets des indicateurs de performance ; l'on pourrait montrer également en quoi ceux-ci contribuent, à leur niveau, à définir les orientations de l'action publique et à reconstruire les rouages organisationnels de l'administration[151] tout en restant accolé aux logiques sociales Ce qui laisse apparaitre un certain contraste saisissant.

A lumière de ce qui précède, on peut se poser la question de savoir si ce nouveau modèle de fonctionnaire satisfait toutes les exigences de compétence pour exercer efficacement le service public, d'honorabilité dans sa conduite privée[152], de moralisation, d'obéissance pour maintenir la discipline qui doit toujours exister dans tous les rangs de l'Administration. Tendrait-il vraiment à l'idéal ou au réel ?

Conclusion

En tentant d'étudier le fonctionnaire africain à travers une analyse croisée entre le Sénégal et la Cote d'Ivoire, nous avons voulu montrer que la fonction publique en tant qu'institution importée et le fonctionnaire, en tant qu'acteur principal devant gérer le service public n'ont pas oblitéré l'impact de la trajectoire sociale de ce dernier dans le cadre de l'exercice de cette mission.

En effet, en interrogeant l'efficacité du fonctionnaire par rapport à plusieurs facteurs(sociaux, importation d'une forme d'organisation etc.), nous avons voulu déconstruire la vision stéréotypée[153], longtemps développée et démontrer en revanche, que du point de vue formel et de la finalité, cette efficacité constitue une réalité diffuse. Ici, les seuls impératifs à prendre en compte sont le respect des règles, les procédures ainsi que la production interne de normes et de dispositifs pour une meilleure réponse aux préoccupations des usagers. Cependant, les exigences du nouveau contexte de l'Administration publique ont amené à cet acteur principal de la fonction publique, de se doter d'un nouveau statut et d'une nouvelle attitude dans l'exercice de la mission de service public et vis-à-vis des usagers. Du point de vue statutaire, il est noté l'adjonction d'une dimension sociale qui paradoxalement constitue à la fois un obstacle et un atout. Et du point de vue de l'attitude, le fonctionnaire, du fait de sa capacité d'auto-adaptation est aujourd'hui, plus disposé à assurer le service public, malgré la résurgence et l'imbrication du social dans toutes les actions publiques. D'où l'idée de fabrication d'un nouveau type de fonctionnaire.

Notes

[1]Chevallier J, *Science Administrative*, Paris, PUF, 2013, 5ème édition, p.190.
[2]Zina Ousmane, «Le caillou a-t-il été retiré du soulier de la république » ? Réconciliation nationale et réformes constitutionnelles en Côte d'Ivoire in Afrique contemporaine 2017/3, n° 263-264, pp. 25 à 39.
[3]Chevallier Jacques, op.cit
[4]Voir, Badie Bertrand, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992.
[5]Bayart Jean François, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p. 28
[6]Kenneth Jean, Meier et Daniel Patrick. Hawes, «Le lien entre représentativité passive et active de l'Administration» in Revue française d'administration publique» 2006/2, n°118, pp. 265 à 279
[7]Gaye Serigne Ahmadou, «La construction de l'administration du Sénégal : entre réalités sociétales et génie de modernisation» in Revue Africaine de Sciences Politiques et Sociales, n°19, décembre 2018, pp. 136-158.
[8]Dreyfus, Françoise (dir), *Science politique de l'Administration, Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p1

[9]Mercier Jean, *L'administration publique. De l'école classique au nouveau management public*, Québec, Presses Universitaires de Laval, 8éme édition 2011, p14

[10]Dreyfus, Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France et en Grande Bretagne et aux Etats Unis (XVIII-XXème siècle).* La découverte, Paris 2000 p.194

[11]Crozier (Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963

[12]Gernet Jean, *Le Monde chinois*, Paris Armand Colin, 2000, p131

[13] - Voir sur ce point les auteurs suivants : Belanger Yves et LEPAGE Laurent, *L'administration publique québécoise : évolutions sectorielles*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1989 ; Bodiguel, Jean Luc, *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris LGDJ, coll. «Systèmes et droit communautaire», 1994, Fougere Louis, la fonction publique, Bruxelles, ISSA, 1966, Settie Louis Edouard, Droits et devoirs du fonctionnaire, Abidjan, fondation Hans-Seidl, 1995 ; Diop, Mamadou, *L'administration d'État au Sénégal*, édition Clairafrique, Dakar, mai 2011 ; Gautron, Jean-Claude, *L'administration sénégalaise*, Encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique (IIAP), Ed. Berger-Levrault, 1971 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, Dakar, Initiations et Etudes africaines, n°XXIX, Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN), 1972

[14] Gournay, Bernard, *Introduction à la science administrative*, Paris, Armand Colin, 1970 p.154.

[15] Gow Jean I, «la gestion du personnel dans la fonction publique» in les Cahiers français 1980, p16

[16] Darbon Dominique, «De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques», Autre part 2001/4 (n° 20), p. 27-42.

[17] Jaennot Gilles et Rouban Luc, *«Changer la fonction publique»*, in Ecole nationale d'administration Revue française d'administration publique » 2009/4 n° 132 | pages 665 à 672

[18] Rouban Luc, «Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique» in Ecole nationale d'administration | Revue française d'administration publique 2009/4 n° 132 | pages 673 à 687

[19] Pochard Marcel «L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique» in Ecole nationale d'administration | Revue française d'administration publique 2009/4 n° 132 | pages 689 à 700

[20] Pochard Marcel op .cit.

[21] En effet, il est noté que les fonctionnaires des pays anglophones sont plus motivés par les avantages financiers

[22] Quant aux fonctionnaires des pays francophones, ils seraient généralement épris d'égalité, particulièrement imprégnés de valeurs de solidarité et se caractériseraient par leur altruisme

[23] Voir CAmeron Robert, «L'administration publique en Afrique Introduction » in Revue Internationale des Sciences Administratives» 2010/4 Vol. 76 | pages 637 à 643

[24] Nadine Machikou Ngameni, «La fabrique du « bon gouvernement » : scène constituante et instituante au Cameroun (1972-2002) in www.afrilex.fr p.3

[25] Chevallier J, op cit p 193

[26] Braud Philippe, *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J, 2006, p.286.

[27] Braud Philippe, *Sociologie politique*, Op. Cit.

[28] Mercier Jean, *L'administration publique. De l'école classique au nouveau management public*, Quebec, les presses de l'université de Laval, 8 éme édition 2011 p 145.

[29] - Parmi les auteurs qui soutiennent cette approche constructiviste, on peut citer Norbert Elias, Pierre Bourdieu et Anthony Giddens qui ont la particularité d'accorder une certaine prédominance aux structures sociales et aux aspects macro-sociaux de la réalité tout en intégrant de façon variable les dimensions subjectives et interactionnelles

[30] Rouban Luc, «L'univers axiologique des fonctionnaires», in Ecole nationale d'administration | Revue française d'administration publique 2009/4 n° 132 | pages 771 à 788

[31]- Voir sur la question relative à la méthode comparative SARTORI Giovanni, « comparer c'est à la fois assimiler et différencier par rapport à un critère » dans bien comparer, mal comparer » Revue internationale de politique comparée, Vol.1 n°1, 1994 p.22. Et GAZIBO Mamoudou et Jenson Jane, *La politique comparée, Fondements, enjeux et approches théoriques*, Presse universitaire de Montréal, 2006.

[32] Elias Norbert, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991 p 22.

[33]- Darbon Dominique, «Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique», RFAP, N° 35 Juillet Septembre 1985 pp 457-468 ; voir aussi MyrdaL Georges, «L'Etat dans les pays sous-développés», Tiers-Monde, 01-03, 1969 et Medard Jean François, «L'Etat sous-développé au Cameroun». L'année africaine, 1977.

[34]- Darbon Dominique, «Administration et société», In Coulon. Martin, D.C. Les Afriques politiques, Paris, la découverte, 1991

[35] Voir Diop Momar Coumba (Dir),*Le Sénégal sous Abdoulaye WADE*: *le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Dakar, Cres et Karthala, 2013.p.833.

[36] Il en ainsi en côte d'ivoire avec les politiques de réformes de la fonction publiques : Voir le document de stratégie globale de réforme de la fonction publique (SGRFP), adopté par le conseil des ministres en sa session du mercredi 10 Avril 2013. Pour le Sénégal, voir le Programme d'Appui à la modernisation de l'Administration (PAMA) : voir document du PSE, Version février 2014 p.88- lignes d'actions n°398 et n°399.

[37] Pour le Congo voir l'Article de Trefon Theodore, «Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo», Revue Internationale des Sciences Administratives 2010/4 (Vol. 76), p. 735-755.

[38] Au sens africain du terme, le marabout est un Musulman réputé pour ses pouvoirs magiques; envoûteur, sorcier. Plus spécifiquement, au Sénégal, le concept désigne un musulman qui, en plus vastes savoirs en Islam, de grande sagesse, dispose un pouvoir mystique lui accordant une place privilégiée dans la religion, et dans la cité. Cette grande sagesse et savoir mystique lui permettent d'attribuer des disciples qui se soumettent totalement à ses recommandations.

[39] Préface de Mamadou Diouf in Diop Momar Coumba (Dir), *Le Sénégal sous Abdoulaye WADE* : le Sopi à l'épreuve du pouvoir, Dakar, Cres et Karthala, 2013 p.18.

[40] Diop Momar Coumba (Dir), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, op cité p.27.

[41] Ces trois termes sont relationnels et ne font pas sens indépendamment les uns des autres. Les autochtones sont les populations ou communautés ethniques qui se définissent (et sont généralement reconnues par les autres) comme les primo-arrivants d'une région circonscrite. Les allogènes sont les migrants internes, les étrangers sont les migrants venus de l'extérieur de la Côte d'Ivoire, quoique le terme « étranger » décrive souvent les deux situations. Ces termes ont endossé un vernis idéologique délétère à partir des années 1990 mais, dans l'histoire ivoirienne, cela n'a pas toujours été le cas. Les autochtones sont souvent réduits aux originaires du Sud ivoirien, mais il y a aussi des autochtones dans le Nord (Speight)

[42] Wozanhou Benjamin Yeo op cit.

[43] Cini Michelle «Reforming the european commission : An organisational culture perspective» Queen's papers on europeanisation 2001, p.2.

[44] Stevens Anne, «Les hauts fonctionnaires de l'union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle» p.9-27 in Françoise Dreyfus, *Science politique de l'Administration : Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

[45] Chef de bureau de la formation appartenant à l'ethnie sérère, entretien effectué par téléphone, le 16 avril 2020. Il a duré 26 minutes.

[46] Smith Étienne, «La nation «par le côté le récit des cousinages au Sénégal», Cahiers d'études africaines, 2006/4 n° 184, p. 907-965 op. cit.

[47] Chevallier Jacques, *Science administrative*, Presses universitaires de France, pp. 535-590.

[48] Chevalier Jacques, op.cit., p.565.

[49] Voir PadioleaU Jean Gustave., *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*, L'Harmattan, 1986, p. 21 et suivantes.

[50] Voir Sardan Jean-Pierre Olivier de, «État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique», Politique africaine 2004/4 (N° 96), p. 139-162. Doi 10.3917/polaf.096.0139

[51] Dominique Darbon, «Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II». Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan, Politique africaine 2004/4, n° 96, pp. 163-176.

[52] Sardan. Jean Pierre Olivier op.cité.

[53] Sardan Jean Pierre Olivier op.cité

[54] Le Gamou est une expression d'une langue locale «le wolof» parlée au Sénégal. C'est d'ailleurs la langue de communication la plus parlée. Le Gamou est une fête religieuse musulmane organisée pour la célébration de la

naissance du prophète Mahomet(PSL) ; Cependant sa signification est devenue plus extensive du fait de sa généralisation partout sur le territoire sénégalais. Réservé au Prophète de l'Islam, il est célébré de nos jours pour les grands érudits du pays.

[55] Le Magal signifie dans la langue vernaculaire de la communauté wolof, l'hommage rendu au chef suprême et fondateur de la confrérie Mouride du Sénégal, en l'occurrence Cheikh Ahmadou Bamba Mbacke. Cette célébration est aujourd'hui par les membres de cette confrérie partout dans le territoire.

[56] Kone Antoine, «La corruption dans tous ses états en Côte d'Ivoire Extraits d'une homélie de Mgr Antoine Koné» in Afrique contemporaine 2017/3 N° 263-264 | pages 245 à 248

[57] Bannister, F. (2007) «Les évaluations comparatives: un fléau. Analyse de la validité et de l'utilité des comparaisons dans le domaine du gouvernement électronique », Revue internationale des Sciences administratives. 73 (2): 187-206

[58] Ces visites effectuées auprès des chefs religieux par exemple au Sénégal sont devenus presque un impératif auquel le fonctionnaire est soumis, lorsqu'il est nouvellement affecté dans une localité donnée. Très souvent les chefs religieux trouvés sur place sont les représentants des grandes confréries, s'ils ne font pas partie de la famille elle-même. L'objet des visites, au-delà de sa signification symbolique, traduit l'expression d'un contrat social fondé sur le diptyque soutien/rétribution

[59] La visite des chefs traditionnels est plus prégnante dans le contexte ivoirien, avec leur association à la résolution de plusieurs problèmes liés au foncier, à la famille etc.

[60] Voir Sow Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, IFAN, Initiations et Etudes Africaines, n° XXIX, Dakar, 1972 op cité ; Sardan Jean-Pierre Olivier de, «État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique», Politique africaine 2004/4 (N° 96), p. 139-162. Dominique Darbon, «Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II». Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan, Politique africaine 2004/4 , n° 96, pp. 163-176.

[61] Stevens Anne, *Brussels bureaucrats ?The administration of the European Union*, London, Palgrave, 2001 pp. 9-10.

[62] Chevallier Jacques, *Science administrative* op cité p.120.

[63] C'est un truisme de dire que les conflits entre hauts fonctions existent en Afrique. En effet, il est très souvent noté des conflits entre directeurs généraux de même parti politique, de même ville, de même village ou parfois de même ethnie ou d'ethnies différentes (cas Sénégal). Ces fonctionnaires oublient très souvent le service public qui est censé transcender toutes idées partisanes. Et quelques fois, cela affecte le fonctionnement de leur service, du fait de l'émulation de plusieurs soupçons et de suspicions a-t-elle enseigne qu'un climat généralisé

[64] Pour le Sénégal voir le statut général de la fonction publique adopté en 1961 par la loi 61-33 du 15 juin 1960 (J.O du 22 juin 1961). La loi de 1960 a été plusieurs fois modifiée par : la loi 65-12, la loi 66-04 et 66-05, la loi 68-01, la loi 71-31, la loi 83-53, la loi 90-02, la loi 97-14 et la loi 2002-09. Et pour la Cote d'ivoire loi n°64-488 du 21 décembre 1964, abrogée par la loi n°92-570 du 11 juillet 1992 portant statut général de la fonction publique.

[65] Dans le contexte sénégalais, l'accent est mis sur l'administration comme l'indique clairement L'article 1 du statut définissant le fonctionnaire comme « *des agents nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie des corps de l'administration* ».

[66] Il est à préciser que dans le contexte ivoirien, l'article premier dont la teneur est suivante les fonctionnaires sont des personnes *qui «nommés à titre permanent pour occuper un emploi dans l'Administration centrale de l'Etat, les services extérieurs qui en dépendent et les établissements publics de l'Etat, ont été titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative»* fait allusion aux Administrations publiques.

[67] Nadine Machikou Ngameni op. cit.

[68] Assogba, Yao, «Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara : Tendance générale en Afrique Francophone», in: Revue canadienne d'études du Développement, n°. Spécial, 1996

[69] Chevallier Jacques, op.cit. p. 73.

[70] Chevallier Jacques et Lochack Danièle, *«Les juristes dans l'espace public»* in Lextenso Droit et société 2016/2, n° 93 | pages 359 à 374.

[71] Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, le Seuil 1963 p 67

[72] Darbon Dominique, «De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », Autrepart 2001/4 (n° 20), p. 27-42

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

[74] Chevallier Jacques, «La place de l'administration dans la production des normes», Droit et société 2011/3, n° 79, pp. 623-636

[75] Aberbach J.D, Putnam R.D et Rockman, B.A, 1981, p.80.

[76] Chevallier Jacques, «La place de l'administration dans la production des normes», Droit et société op. cité

[77] Entretien avec le coordonnateur de la cellule de planification du Ministère de la fonction publique et de la rationalisation des effectifs du Sénégal en février 2020

[78] Esman, M. Jeanne. *Management Dimensions of Development*. West Hartford, CT: Kumarian Press 1991.

[79] Stevens Anne, « Les hauts fonctionnaires de l'union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle » p.9-27 in Françoise Dreyfuss, *Science politique de l'Administration : Une approche comparative*, Paris Economica, 2006, p.11.

[80] Olsen March, Rediscovering Institutions.The organizational Basis of politics, New York, The free Press. p.22.

[81] Coulibaly, Wenceslas, Lenissongui, *Théorie de l'organisation administrative*, Abidjan, Les éditions ABC, 2013, p.43.

[82] Diarisso Boubacar, *L'analyse de la gouvernance institutionnelle et des mutations dans l'administration publique sénégalaise*, Thèse, UCAD, Décembre 2016 p.106.

[83] Coulibaly, Wenceslas, Lenissonguip. op. cit.

[84] Miran Marie-Guyon «Société musulmane et régime Ouattara en Côte d'Ivoire Des affinités électives en demi-teinte» in Revue Afrique contemporaine 2017/3 N° 263-264 | pages 249 à 254

[85] Gaye Serigne Ahmadou, «La construction de l'administration du Sénégal : entre réalités sociétales et génie de modernisation» in Revue Africaine de Sciences Politique et Sociales, n°19, décembre 2018, pp.136-158.

[86]Sow, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, IFAN, Initiations et Etudes Africaines, n° XXIX, Dakar, 1972, p. 29.

[87] Castoriadis C., *L'institution imaginaire de la société*, Le Seuil, 1975 p.14.

[88] Dion Stéphane, «La bureaucratie», dans Gow, J. I., Barette, S Dion et M. Fortemann, *Introduction à l'Administration publique : une approche politique*, 1992, p.169.

[89] Van de Kerchove Michel et OST François, «Jeu de l'interprétation en droit», Archives de philosophie du droit, 27, 1982, p. 165.

[90] En guise d'exemple, on peut citer la fermeture totale des lieux de cultes, des marchés, le port obligatoire des masques ou encore de demander de rester chez soi même dans les heures qui ne sont pas concernées par le couvre-feu.

[91] Le Galès, P., Scott, A. J , «Une révolution bureaucratique Britannique», Revue française de sociologie, 49 (2), 2008, pp. 301-330.

[92] Il en est ainsi pendant la période du confinement décrétée au Royaume Uni, une très grande marge de manœuvre aurait été laissé aux hauts fonctionnaires dans le cadre des administrations locales pour décider de certaines restrictions.

[93] Ce paradigme a trouvé un écho favorable en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Australie ou en Nouvelle Zélande, Pays qui y ont massivement eu recours.

[94] Ce paradigme a trouvé refuge dans la tradition incarnée par l'administration française qui se caractérise, entre autres, par une forte centralisation, un haut degré d'autonomie vis-à-vis de la société civile, et la prégnance d'une culture juridique dans la formation et le mode de raisonnement des fonctionnaires.

[95] Voir Bezes, P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, «Le lien social» 2009. Et Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011), Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford, Oxford University Press.

[96] Chevallier Jacques, «Management public et droit » in Politiques et management public Vol. 26/3 | 2008 25 ans de politiques et management public

[97] Currie, Georges. «The Role of Middle Managers in Strategic Change in the Public Sector», Public Money & Management, 20 (1), pp. 17-22. 2000

[98] Cameron Robert, *«L'administration publique en Afrique Introduction»* in Revue Internationale des Sciences Administratives 2010/4 Vol. 76 | pages 637 à 643.

[99] Sy Demba, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, 2014 p.29.

[100] Voir la doctrine africaine du service public comme Bockel Alain, Droit administratif, Dakar, NEA, 1978, CONAC Gérard, les institutions administratives des Etats d'Afrique francophones, Paris, Economica, 1979, Deni Segui René, *Droit Administratif général : l'action administrative*, tome 2, Abidjan, NEI-CEDA, 2012 ; Gautron Jean Claude, *L'administration sénégalaise*, Collection encyclopédie administrative, Berger-Levrault, 1971.

[101] Chevallier J, op. cit. p. 79.

[102] Grawitz Madeleine et Leca Jean (dir),*Traité de science politiques : les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985, p.22.

[103] Grawitz Madeleine et Leca Jean (dir.), op.cit.

[104] C'est le cas du recrutement des hauts fonctionnaires comme les inspecteurs généraux d'Etat qui doivent assurer le contrôle administratif et financier de toutes les organisations publiques de l'Etat.

[105] Chevallier, Jacques, op. cit, p. 121.

[106] Bezez Philippe, «Politique et administration en régime néo managérial Recomposition, réactivation ou balancier ?» in Chevallier jacques, L'Etat post-moderne LGDJ, Paris 3éme édition. 2008. p. 408-427

[107] Grawitz Madeleine et Leca Jean (dir) op cit p.23.

[108] Grawitz Madeleine et Leca Jean (dir) op cit p.26.

[109] Weber Marx, Essais sur la théorie de la science, Trad. Paris, Plon, 1965, p. 328.

[110] Kardiner Abraham, L'individu et sa société, Trad, Paris, Gallimard, 1969, p. 255

[111] Coulibaly, Wenceslas, Lenissongui. op. cit. p83

[112] D'après Wozanhou Benjamin Yeo dans son ouvrage intitulé La modernisation de l'Administration publique en Côte d'Ivoire, Politiques de réforme de la fonction publique (1957-2015), Paris, Harmattan 2016, les peuplements ivoiriens sont classés selon le critère zones géographiques. C'est ainsi que nous avons au sud-ouest les Krou, Bete, Dida, Guere, Wobe (peuples forestiers régis par les régimes patriarcat et de la gérontocratie) etc., au nord-Est les malinkés (peuple guerrier et commerçant régi par le patriarcat)au nord-ouest les LOBI(chasseurs et guerriers occupant la région de bouna) et au Est, Sud et Centre les peuples lagunaires : Attie, Abbey, Ebrie, Aboure (peuples caractérisés par une solide organisation politique en royaumes et tribus, dominés par le matriarcat et symbolisés par la chaise sacrée.

[113] Gaye Serigne Ahmadou, «La construction de l'administration du Sénégal : entre réalités sociétales et génie de modernisation» in Revue Africaine de Sciences Politique et Sociales n°19 décembre 2018 pp 136-158

[114] Smith Étienne, «La nation « par le côté », Le récit des cousinages au Sénégal, Cahiers d'études africaines, 2006/4 n° 184, p. 907-965.

[115] Voir sur ce point Coulon, Christian, «La tradition démocratique du Sénégal : histoire d'un mythe », in C. Jaffrelot (dir.), Démocraties d'ailleurs, Paris, Karthala 2000 : 67-92. Et Diaw, Aminata, « La démocratie des lettrés », 1992 in M.-C. Diop (dir.), op. cit. : 301-329

[116] Cruise Obrien, « The Shadow Politics of Wolofisation », 1998 The Journal of Modern African Studies, 36 (1) : 25-46., NdiayE Malick, L'éthique ceddo et la société d'accaparement ou les conduites culturelles des Sénégalais d'aujourd'hui, t. 2, Les Moodu Moodu, Dakar, PUD 1998 et Diouf Mamadou, Histoire du Sénégal. *Le modèle islamo-wolof et ses périphéries*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001.

[117] Foucher Vincent, «Les "évolués", la migration, l'école : pour une nouvelle interprétation du nationalisme casamançais », in Diop Momar Coumba (dir.), *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, 2002 : 375-424 ; Marut, Jean.-Claude , La question de Casamance. Une analyse géopolitique, Thèse de doctorat, Paris, Université Paris-8.1999 et

[118] Durkheim Emile, *De la division du travail social*, 1893, 8éme édition, Paris, PUF, 1967, p.103.

[119] Kardiner Abraham, *L'individu et sa société*, op cit. Trad, Paris, Gallimard, 1969, p 254

[120] Parmi ceux-ci, on peut citer Raymond Boudon, Olson, Mancur etc.

[121]Chevallier Jacques, «Management public et droit » inPolitiques et management public Vol. 26/3 | 2008 25 ans de politiques et management public

[122] Waldo Dwight, *The administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948, p. 54.

[123] Voir sur ce point des auteurs comme Simon Harbert, *Le nouveau management : la prise de décision par ordinateur*, Paris, Economica, 1980 et G Bernard, «Les décisions des pouvoirs publics : modèles et réalités », dans Langrod Georges et Louis Boulet, *Science et action administrative* : mélanges Georges Langrod, 1980 p.343-367.

[124] Ici, il y a lieu de montrer que si un besoin exprimé par les citoyens est satisfait, si une politique publique est réalisée ; l'on considère que l'administration est efficace peu importe les moyens mobilisés. L'essentiel est que le résultat escompté est atteint. Ce qui renvoie dans une certaine mesure à la théorie de gestion axée sur les moyens.

[125] Ici, l'accent est mis sur la productivité de l'Administration plutôt que sur l'efficacité formelle se limitant strictement aux prises de décisions et la mise en branle des procédures. Cette vision semble s'inscrire dans la perspective du nouveau management public dont la caractéristique essentielle est la gestion axée sur les résultats et sur la performance.

[126] Cette expression a été employée dans le discours politique relatif à la RGPP (voir par exemple, l'éditorial de François Baroin, alors ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 5éme conseil de modernisation des politiques publiques, mars 2011, p.1 http www.rgpp.modernisation.gouv.fr:

[127] Cameron Robert *«L'administration publique en Afrique, Introduction»* in Revue Internationale des Sciences Administratives» 2010/4 Vol. 76 | pages 637 à 643

[128] Barrier Julien, Pillon Jean-Marie , Quere Olivier, «Les cadres intermédiaires de la fonction publique Travail administratif et recompositions managériales de l'État Presses de Sciences Po/ Gouvernement et action publique» 2015/4 Vol. 4 | pages 9 à 32

[129] Voir sur ce point Cadet, Jean.-P., Guitton, C. (2013), *Les Professions intermédiaires* : des métiers d'interface au cœur de l'entreprise, Paris, A. Colin.

[130] Voir Dujarier, M.-A. (2015), *Le Management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres du travail*, Paris, La Découverte.

[131] Cette définition rejoint le sens qu'a le terme de manager en anglais. Voir également Mintzberg, H., Structure et dynamique des organisations, Paris, Éditions d'organisation, 1982.

[132] Entretien téléphonique avec le commissaire de police de Bambey, le 29 Mars 2020 durée d'entretien 25 mn

[133] Dreyfus Françoise, Eymeri Jean-Michel, *Science politique de l'Administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p.24.

[134] Eymeri Jean-Michel, «Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière» in Science politique de l'Administration : une approche comparative, Paris, Economica, 2006, p.29.

[135] Voir Becker Howard, Outsiders, Paris, Métallié, 1985

[136] Eymeri Jean-Michel, «Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière » in Science politique de l'Administration : une approche comparative, Paris, Economica, 2006, op cité.

[137] Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1990 p.46.

[138] Cini Michelle, «Reforming the European Commission : An organisationnal culture perspective » Queen's papers on Europeanisation, 11, 2001. P.2

[139] Charle Christophe, *Histoire sociale de la France au XIX^e siècle*, Seuil, 1991, p. 192.

[140] Entretien avec un Ancien fonctionnaire de la poste du Sénégal retraité depuis 2009, interrogé le 24 Avril 2020 à de 11h à 13h

[141] Ici, allusion est faite aux décennies de 2000 à 2010 et 2010 à 2020 pendant lesquelles régnaient respectivement les deux président Ivoiriens Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara et ceux sénégalais Abdoulaye Wade et Macky Sall. Ces présidents ont coïncidé avec un changement économique et surtout social de manière apparente, avec la prégnance de la variable identité ethnique notamment en côte d'ivoire le concept d'ivoirité dont l'influence était considérable sur la nouvelle manière de voir et sur comment désormais, les institutions ivoiriennes doivent être constituées et comment doivent elles fonctionner au grand bénéfice des «vrais» ivoiriens, c'est-à-dire autochtones. Dans le même ordre d'idées, on voit la résurgence de la variable confrérique et une forte wolofisation de l'administration du Sénégal constatée au temps d'Abdoulaye Wade, renforcée aujourd'hui avec Macky Sall par des velléités d'ethnisisation.

[142] Entretien téléphonique (durée 20mn) avec l'Adjoint au préfet de Koungheul sur les relations entre autorités déconcentrées et chefs religieux et coutumiers. L'entretien s'est déroulé 6 Mars 2020.

[143] Wright Vincent, «Le cas britannique : le démantèlement de l'administration traditionnelle», Revue francaise d'administration publique, 1995, p.75.
[144] Rosanvallon Pierre. *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.
[145] Cini Michelle, «Reforming the European Commission : An organisationnal culture perspective » Queen's papers on Europeanisation, 11, 2001. p.12.
[146] Eymeri Jean-Michel, «Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière» in Science politique de l'administration : Une approche comparative, Paris, Ed Economica, 2006, p. 39
[147] Par exemple, Au Sénégal, nous remarquons de façon manifeste, l'adoption et le port des tenues traditionnels (grands boubous, robes africaines, babouches). En Côte d'ivoire, nous observons le port des habits traditionnels (WAX wooding, des chéchias Guerré etc., et chemises africaines)
[148] De plus en plus les langues locales prennent la langue dite officielle (français). Parmi ces langues, on peut pour le Sénégal le Wolof ; et pour la Cote d'Ivoire le dioula, la baoulé etc.,
[149] L'expression ne va sans doute pas de soi. La notion d'ordre», si elle utilisée depuis longtemps par les sociologues, notamment appliquée au corps social, l'est semble-t-il plus rarement par les politistes et pratiquement jamais par les historiens de l'administration. Elle est pourtant particulièrement féconde pour penser le rapport du fonctionnaire à l'État dans une perspective culturelle, voire anthropologique, qui constitue une troisième et dernière piste pour appréhender les fonctionnaires
[150] Voir Padioleau Jean Gustave, *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*, L'Harmattan, 1986, p. 21 et suivantes
[151] Julien Barrier, Jean-Marie Pillon, Olivier Quere, «Les cadres intermédiaires de la fonction publique Travail administratif et recompositions managériales de l'État» in Presses de Sciences Po Gouvernement et action publique » 2015/4, Vol. 4 | pages 9 à 32.
[152] Vivien François, *Etudes administratives*, Librairie de Guillaumin, 1845, p. 65.
[153]Voir Jean-Pierre Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », Politique africaine 2004/4 (N° 96), p. 139-162. Darbon Dominique, «De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », Autrepart 2001/4 (n° 20), p. 27-42

Bibliographie

- Assogba, Yao, «Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara : Tendance générale en Afrique Francophone», in: Revue canadienne d'études du Développement, n°. Spécial, 1996
- Badie, Bertrand, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992
- Belanger Yves et Lepage Laurent, *l'administration publique québécoise : évolutions sectorielles*, Sillery,
- Presses de l'Université du Québec, 1989.
- Bezez Philippe, «Politique et administration en régime néo managérial Recomposition, réactivation ou balancier ? » in Chevallier jacques, L'Etat post-moderne LGDJ, Paris 3éme édition. 2008. p. 408-427
- Bockel Alain, *Droit administratif*, Dakar, NEA, 1978
- Bodiguel, Jean Luc, *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris LGDJ, coll. «Systèmes et droit communautaire», 1994.
- Braud Philippe, *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J, 2006
- Castoriadis C., *L'institution imaginaire de la société*, Le Seuil, 1975.
- Charle Christophe, *Histoire sociale de la France au XIXe siècle*, Seuil, 1991

- Chevallier J, *Science Administrative*, Paris, PUF, 2013, 5éme édition.
- Chevallier Jacques, «La place de l'administration dans la production des normes», Droit et société 2011/3 (n° 79), p. 623-636.
- Chevallier Jacques, «Management public et droit» in Politiques et management public Vol. 26/3 | 2008 25 ans de politiques et management public.
- Cini Michelle «Reforming the european commission : An organisational culture perspective» Queen's papers on europeanisation 2001.
- Conac Gérard, *les institutions administratives des Etats d'Afrique francophones*, Paris, Economica, 1979.
- Coulibaly, Wenceslas, Lenissongui, *Théorie de l'organisation administrative*, Abidjan, Les éditions ABC, 2013.
- Coulon, Christian, «La tradition démocratique du Sénégal : histoire d'un mythe», in C. Jaffrelot (dir.), Démocraties d'ailleurs, Paris, Karthala 2000 : 67-92.
- Crozier Michel, *le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.
- Cruise Donald O'brien, «The Shadow Politics of Wolofisation», 1998The Journal of Modern African Studies, 36 (1): 25-46.
- Darbon Dominique, «De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques», Autre part 2001/4 (n° 20), p. 27-42.
- Darbon Dominique, «Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique», RFAP, N° 35 Juillet Septembre 1985 pp 457-468.
- Darbon Dominique, «Administration et société», In Coulon. Martin, D.C. Les Afriques politiques, Paris, la découverte, 1991.
- Dominique Darbon, «Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II ». Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan, Politique africaine 2004/4 (N° 96), p. 163-176.
- Deni Segui René, *Droit Administratif général : l'action administrative,* tome 2, Abidjan, NEI-CEDA, 2012
- Diarisso Boubacar, *L'analyse de la gouvernance institutionnelle et des mutations dans l'administration publique sénégalaise*, Thèse, UCAD, Décembre 2016 p.106.
- Diop, Mamadou, *L'Administration d'État au Sénégal*, édition Clairafrique, Dakar, mai 2011.
- Diop Momar Coumba (Dir), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Dakar, Cres et Karthala, 2013.p.833.
- Dion Stéphane, «La bureaucratie», dans Gow, J. I., Barette, S Dion et M. Fortemann, Introduction à l'Administration publique : une approche politique, 1992.
- Diouf Mamadou, *Histoire du Sénégal. Le modèle islamo-wolof et ses périphéries*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001.
- Dreyfus, Françoise (dir), *Science politique de l'Administration, Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.
- Dreyfus, Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France et en Grande Bretagne et aux Etats Unis (XVIII-XXème siècle).* La découverte, Paris 2000.

- Durkheim Emile, *De la division du travail social*, 1893, 8éme édition, Paris, PUF, 1967.
- Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1990.
- Eymeri Jean-Michel, «Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière » in Science politique de l'Administration : une approche comparative, Paris, Economica, 2006.
- Foucher Vincent, «Les "évolués", la migration, l'école : pour une nouvelle interprétation du nationalisme casamançais», in M.-C Diop (dir.), Le Sénégal contemporain, Paris, Karthala, 2002 : 375-424
- Gautron, Jean-Claude, *L'administration sénégalaise*, Encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique (IIAP), Ed. Berger-Levrault, 1971.
- GAYE Serigne Ahmadou, «La construction de l'administration du Sénégal : entre réalités sociétales et génie de modernisation» in Revue Africaine de Sciences Politique et Sociales n°19 décembre 2018 pp 136-158.
- Gernet J, *Le Monde chinois*, Paris Armand Colin, 2000.
- Gournay, Bernard, *Introduction à la science administrative*, Paris, Armand Colin, 1970.
- Gournay Bernard, «Les décisions des pouvoirs publics : modèles et réalités», dans Langrod Georges et Louis Boulet, Science et action administrative : mélanges Georges Langrod, 1980 p.343-367.
- Gow J I, «la gestion du personnel dans la fonction publique» in les Cahiers français 1980.
- Grawitz Madeleine et LECA Jean (dir), *Traité de science politiques : les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985.
- Kardiner Abraham, *L'individu et sa société*, Trad, Paris, Gallimard, 1969.
- Marut, J.-C., *La question de Casamance. Une analyse géopolitique*, Thèse de doctorat, Paris, Université Paris-8.1999.
- Mercier Jean, *l'Administration publique. De l'école classique au nouveau management public*, Québec, Presses Universitaires de Laval, 8éme édition 2011.
- Myrdal Georges, «L'Etat dans les pays sous-développés », Tiers-Monde, 01-03, 1969 et J.F. Medard « L'Etat sous-développé au Cameroun». L'année africaine, 1977.
- Ndiaye Malick, *L'éthique ceddo et la société d'accaparement ou les conduites culturelles des Sénégalais d'aujourd'hui*, t. 2, Les Moodu Moodu, Dakar, PUD 1998
- Ngameni Nadine Machikou, «La fabrique du «bon gouvernement» : scène constituante et instituante au Cameroun (1972-2002) in www.afrilex.fr.
- Olsen March, Rediscovering Institutions.The organizational Basis of politics, New York, The free Press.
- Padioleau Jean G., *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*, L'Harmattan, 1986.
- Rosanvallon Pierre. *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance,* Paris, Le Seuil, 2006.

- Sardan Jean-Pierre Olivier de «État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique», Politique africaine 2004/4 (N° 96), p. 139-162.
- Settie Louis Edouard, *Droits et devoirs du fonctionnaire,* Abidjan, fondation Hans-Seidl, 1995.
- Smith Étienne, «La nation «par le côté» Le récit des cousinages au Sénégal, Cahiers d'études africaines, 2006/4 n° 184, p. 907-965.
- Sow, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, Dakar, Initiations et Etudes africaines, n°XXIX, Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN), 1972.
- Stevens Anne, «Les hauts fonctionnaires de l'union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle» p.9-27 in Francoise Dreyfus, Science politique de l'Administration : Une approche comparative, Paris Economica, 2006.
- Stevens Anne, *Brussels bureaucrats? The administration of the European Union*, London, Palgrave, 2001.
- Sy Demba, Droit administratif, Dakar, CREDILA, 2014.
- Trefon Theodore, «Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo», Revue Internationale des Sciences Administratives 2010/4 (Vol. 76), p. 735-755.
- Van de Kerchove Michel et Ost François, «Jeu de l'interprétation en droit», Archives de philosophie du droit, 27, 1982.
- Vivien, *Etudes administratives*, Guillaumin, 1845
- Waldo Dwight, *The administrative State*, New York, The Ronald Press, 1948.

Weber Marx, *Essais sur la théorie de la science*, Trad. Paris, Plon, 1965.