



HAL
open science

Les travailleurs du gouvernement. Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne

Mehdi Labzaé

► To cite this version:

Mehdi Labzaé. Les travailleurs du gouvernement. Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne. *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 2015, n° 98 (1), pp.89-109. 10.3917/gen.098.0089 . hal-04245910

HAL Id: hal-04245910

<https://hal.science/hal-04245910v1>

Submitted on 17 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES TRAVAILLEURS DU GOUVERNEMENT

Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne

Mehdi Labzaé

Belin | *Genèses*

2015/1 - n° 98
pages 89 à 109

ISSN 1155-3219

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-geneses-2015-1-page-89.htm>

Pour citer cet article :

Labzaé Mehdi, « Les travailleurs du gouvernement » Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne, *Genèses*, 2015/1 n° 98, p. 89-109.

Distribution électronique Cairn.info pour Belin.

© Belin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les travailleurs du gouvernement

Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne

Mehdi Labzaé

PP. 89-109

Parmi les termes utilisés pour qualifier l'État en Afrique, celui d'autoritarisme figure en bonne place, comme label partagé pour décrire les régimes au sud comme au nord du Sahara¹. En cela, les régimes éthiopiens successifs semblent emblématiques : empire jusqu'en 1974, brutale junte marxiste (1974-1991) puis régime de parti unique depuis 1991 poussent nombre d'auteurs à faire de l'autoritarisme l'horizon indépassable du politique dans le pays, allant jusqu'à concevoir l'acceptation de la domination comme une caractéristique structurelle de la culture éthiopienne du pouvoir (Vaughan et Tronvoll 2003). « L'obsession typologique » (Dabène *et al.* 2008 : 8) ne touche pas que l'Afrique et l'étiquette autoritaire est devenue si élastique qu'elle ne recouvre finalement plus aucune réalité, ou plutôt, autant de réalités qu'il y a d'emplois du terme. Au final, la notion, comme toute catégorie englobante et classificatoire, présente peu d'intérêt heuristique tant elle empêche de penser les régimes dans leur trajectoire historique longue et d'en restituer les particularismes (Rowell 2006 : 4-6), d'autant plus lorsqu'elle repose sur l'usage répété d'un culturalisme qui se dispense de l'étude des structures et transactions concrètes à la base de la pratique du pouvoir dans ces États.

Analyser « l'État au concret » (Padioleau 1982) à travers son fonctionnement administratif semble pourtant une démarche scientifique acquise dans d'autres contextes politiques. En envisageant l'administration comme un groupe de personnes spécialement instituées pour assurer le maintien de l'ordre et investies d'un pouvoir représentatif au sein d'un groupement humain, Max Weber en faisait déjà un objet d'étude central (Weber 1995 [1921] : 88-91). Attentive à la pratique concrète de la domination par les incarnations de l'appareil d'État, cette sociologie a pu prendre la forme d'observations ethnographiques des interactions de guichet (Dubois 2010 ; Siblot 2006 ; Spire 2008 ; Watkins-Hayes 2009) ou d'une

« observation historique du travail administratif » fondée sur un travail d'archives (*Genèses* 2008; Rowell 2006; *Sociétés contemporaines* 2005). Dans les situations autoritaires et particulièrement en régime communiste, l'étude de l'administration s'est le plus souvent faite par le biais d'une analyse de la bureaucratie, que celle-ci soit envisagée comme un mode de domination politique ou comme un « (dys) fonctionnement de l'appareil administratif » (Dubois *et al.* 2005 : 9). Les réformes néolibérales des appareils administratifs, dont les modèles circulent à l'échelle mondiale depuis une trentaine d'années (Bezes 2007), ont été étudiées par des approches situées de l'administration et des services publics (Belorgey 2010; Pierru 2012). Cette mise aux normes néolibérales des appareils d'État n'a pas épargné l'Afrique (Darbon 2003), où les programmes d'ajustement structurel des années 1980 ont fait place à une coproduction de l'action publique entre gouvernements locaux et projets de développement (Lavigne-Delville 2010 : 505). Paradoxalement, les études africaines se sont pendant longtemps tenues à l'écart de l'étude des administrations, au point que Jean Copans (2001) ait pu dénoncer avec raison l'« État sans fonctionnaires » dépeint par la sociologie politique africaniste jusqu'au tournant des années 2000. Si les appels réitérés à investir l'étude des administrations (Olivier de Sardan 2004; Darbon 2004), et surtout les travaux de l'APAD² ont pu lancer des recherches sur cette question, l'absence de travaux sur l'administration était d'autant plus étonnant que les études africaines francophones sont très friandes d'analyses de l'État.

Cet article entend donc « retrouver les fonctionnaires », en les plaçant au cœur de l'analyse, tant ces agents restent, en Éthiopie comme ailleurs, les principales incarnations de l'État pour les populations (Bourdieu 1990; Lipsky 2010). L'Éthiopie est souvent qualifiée d'État-parti, l'administration étant perçue pour l'essentiel dans la littérature comme le bras armé du gouvernement et du parti au pouvoir, l'*Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front* (EPRDF, auquel renvoie le terme Parti par la suite). En cela, l'administration éthiopienne présente quelques points communs avec l'administration « permanente, rigide, intensive et prévisible » théorisée par Max Weber (1995 [1921] : 299-300), dont les fonctionnaires sont « nommés par une instance à laquelle il[s] [sont] subordonné[s] » (Weber 2013 [1920] : 68), à ceci près que cette instance, le Parti, ne privilégie pas la compétence professionnelle comme seul critère de recrutement. L'administration semble davantage au service du Parti que neutre et peuplée d'agents « sans haine et sans passion » (*ibid.*). Cette fusion des appareils étatique et partisan est symbolisée par le terme amharique pour désigner le « fonctionnaire » (*yemengist serateña*), qui peut se traduire aussi bien par « employé de l'État » ou « travailleur de l'État » que par « employé du gouvernement » ou « travailleur du gouvernement ». La littérature « éthiopisante » s'en fait justement l'écho (Hagmann et Abbink 2011; Vaughan 2011), en présentant cette fusion comme allant de soi. Il s'agira dans cet article de documenter dans le détail ses manifestations concrètes, afin d'en comprendre les conditions de possibilité et certaines de ses limites. Il importe donc de montrer en

quoi les fonctionnaires sont, dans la pratique, des « travailleurs du gouvernement », ce qui revient à mettre en relief, à travers l'étude de l'activité administrative, comment le Parti encadre la fonction publique. À partir d'une enquête au sein d'une administration éthiopienne, cet article vise à restituer des éléments concrets qui sont à la base de la participation – ou de la soumission – des fonctionnaires au système de parti hégémonique organisé par l'EPRDF.

Enquêter dans une administration en Éthiopie : retours méthodologiques

Tout chercheur familier de l'Éthiopie sait qu'il est difficile d'avoir accès à l'administration comme terrain de recherche. La nécessité d'obtenir des permis de recherche d'une institution éthiopienne et de les faire tamponner par le responsable de chaque bureau où l'on souhaite enquêter, couplée à la suspicion dont font preuve les fonctionnaires et responsables du Parti face à un étranger s'intéressant à la chose politique, ne facilitent pas la pratique sociologique dans ce milieu.

Pourtant, la présence structurelle d'organisations non gouvernementales (ONG) et de programmes de développement travaillant en étroite collaboration avec l'administration éthiopienne, voire au sein même de celle-ci, facilite la mise en place d'un dispositif d'enquête. Nombreux sont les projets de développement à la recherche

de personnes formées aux sciences sociales pour mener des études localisées sur leurs activités. Moyennant une négociation préalable explicitant la fonction du chercheur accueilli (Brabant 2013), une maîtrise des langues de travail – amharique et anglais – et une période d'enquête relativement prolongée, il est possible d'être intégré au sein de l'administration – et d'enquêter de l'intérieur.

C'est ce que j'ai pu faire en étant engagé par un programme de développement financé par un pays européen et consacré à l'enregistrement foncier au Bénishangul-Gumuz (ci-après noté Programme). Disposant d'un poste de travail au sein même du Bureau, j'étais en contact quotidien avec les fonctionnaires, de janvier à avril 2013 puis de janvier à avril 2014.

L'enquête ethnographique au sein d'un bureau administratif d'un État-région périphérique permet ainsi de décrire des éléments du fonctionnement de l'administration éthiopienne au quotidien, en se penchant à la fois sur la condition sociale des fonctionnaires et sur leurs manières d'exercer leur métier. Cet article ne prétend cependant pas statuer sur la nature de l'administration éthiopienne en général et comme un bloc monolithique : il y est plus question d'une administration éthiopienne que de l'administration éthiopienne. La seule montée en généralité que l'on peut s'autoriser réside dans l'analyse du contexte, des normes et des pratiques qui rendent possible ce cas empirique. Ainsi, le Bénishangul-Gumuz, État-région où se situe le bureau étudié, occupe une place particulière dans l'ensemble éthiopien. Intégrée à l'empire chrétien dans les dernières années du XIX^e siècle, cette région occidentale de l'Éthiopie fait partie des périphéries où la présence étatique est jusqu'à présent restée moins prégnante que dans le « centre » historique constitué par les hautes terres chrétiennes³. Alors que l'État n'était incarné que par des garnisons militaires et des programmes de « réinstallation » de paysans sous la junte du *Derg* de 1974 à 1991, le régime actuel tente de renforcer son emprise sur ces provinces, notamment en les dotant d'infrastructures et d'administrations comme le bureau d'administration foncière étudié (dorénavant noté Bureau).

Le Bureau peut être qualifié d'administration intermédiaire. En effet, si sa position dans la hiérarchie institutionnelle éthiopienne est élevée⁴, la capacité décisionnaire et la position sociale de ses agents ne permettent pas de les qualifier de hauts fonctionnaires dans un système administratif encore très centralisé (Meheret 2002 ; Planel 2007). Le Bureau est une administration assez jeune en tant qu'entité autonome dans l'État-région – jusqu'en 2011, l'administration foncière n'était qu'une sous-division du ministère de l'Agriculture au niveau régional. Bien que rattachée à l'État-région, l'administration foncière reste sous la tutelle du ministère central de l'Agriculture. Ainsi, tout en rendant des comptes à l'exécutif de l'État-région, les administrateurs du Bureau envoient des rapports au ministère de l'Agriculture à Addis-Abeba, qui dépêche parfois ses agents sur place. L'essentiel des missions du Bureau sont définies par le ministère qui poursuit à la fois des objectifs de contrôle politique de la paysannerie et d'identification de terres à mettre à disposition d'investisseurs privés. Les soixante-trois fonctionnaires du Bureau sont jeunes (27 ans en moyenne), et majoritairement masculins (vingt-six femmes et trente-sept hommes). Comme nombre d'administrations africaines, c'est un bureau extraverti (Bayart 1999) : son rapport à « l'international » est constitutif de son organisation interne, un programme international financé par des bailleurs étrangers travaillant activement au sein du Bureau (voir encadré).

La mission essentielle confiée au Bureau est ainsi la mise en place d'un cadastre et la formalisation des droits fonciers des paysans. Ceci se traduit concrètement par la mesure de parcelles, la délimitation de frontières en présence des paysans et la distribution de certificats fonciers, tâches quotidiennes des experts en administration foncière, fonctionnaires dont il sera principalement question dans cet article. Dans la pratique, la sécurisation des tenures paysannes prônée par les acteurs de l'aide au développement s'accompagne de nombreuses expropriations, l'un des objectifs du gouvernement éthiopien étant de « libérer » des terres pour les transférer à des investisseurs privés pratiquant une agriculture mécanisée intensive⁵.

Cet article restituera tout d'abord les conditions dans lesquelles travaillent les fonctionnaires, avant de tourner le regard vers les mécanismes de contrôle politique et l'analyse des dispositifs concrets d'encadrement à l'œuvre dans la fonction publique éthiopienne. Nous nous pencherons enfin sur le positionnement des différents agents face à ces dispositifs de contrôle et les effets sur leur manière de travailler et d'incarner l'État face aux paysans.

Servir l'État en Éthiopie

Avant d'être des « travailleurs du gouvernement », les fonctionnaires sont des individus socialement situés, travaillant dans un environnement précis, avec des contraintes, des ressources matérielles et des représentations qui leur sont propres.

La précarité (vécue) de la fonction publique

La fonction publique éthiopienne est avant tout marquée par la précarité – sinon réelle, du moins vécue – de ses agents. Cette précarité est statutaire : les fonctionnaires peuvent être révoqués et ne jouissent pas nécessairement d'un emploi à vie. Mais elle est surtout économique : la plupart d'entre eux disposent de salaires ne leur permettant que difficilement de vivre en ville sans soutien extérieur ou activité complémentaire, et ce d'autant plus lorsque ce salaire doit assurer l'entretien d'une famille. La moyenne des salaires mensuels des employés du Bureau s'élève à 1 880 ETB (80 €), et le salaire médian est à 1 500 ETB (64 €), ce qui témoigne de la diversité des statuts des fonctionnaires, allant du gardien payé 470 ETB (20 €) au directeur du bureau gagnant 5 670 ETB (228 €). Le pouvoir d'achat représenté par ces salaires est faible : un agent payé 1 500 ETB ayant la charge d'une famille de cinq personnes consacre plus de la moitié de son salaire mensuel au seul achat de la céréale à la base de l'alimentation⁶. Mais au-delà de ces montants bruts, l'importante taxation appliquée sur les salaires participe aussi de la sujétion vécue par les fonctionnaires. Mulatu⁷, expert en administration foncière, m'a un jour détaillé son salaire. Nous avons abordé le sujet après avoir ramassé sa carte d'identité, tombée par terre. Il s'agissait d'une carte attestant du règlement de ses impôts, sur laquelle était écrit : « payer mes taxes me rend fier ». Je lui avais alors demandé le montant de celles-ci. Mulatu gagne 2 570 ETB mensuels, dont 25 % sont prélevés au titre de taxes non affectées à un service précis. En supplément, 10 % sont prélevés pour le *cost sharing*, système en vertu duquel chaque étudiant doit rembourser la bourse d'étude qui lui a été accordée par l'État. Diplômé en 2009, Mulatu doit encore rembourser 9 000 ETB. Il a aussi dû donner un mois de salaire pour la construction du Grand barrage de la renaissance éthiopienne, en cours sur le Nil Bleu – 215 ETB de prélèvement mensuel. Une directive gouvernementale a intimé à tous les fonctionnaires l'ordre d'acheter une obligation d'État de la valeur d'un mois de salaire pour lever des fonds afin de financer ces travaux. Le nom des agents est inscrit sur une liste présentant les montants des bons achetés par chacun, affichée à l'entrée du Bureau et accompagnée d'un message invitant chaque fonctionnaire à vérifier que son nom y figure bien, ce qui permet en même temps la surveillance de tous par tous. Si tous se sont pliés à la règle, la plupart d'entre eux considèrent cette mesure comme injuste et s'attendent à ne jamais revoir leur argent : « Normalement, on récupère la somme initiale et les intérêts au bout de cinq ans. Mais qui va les croire ? Hein ? C'est perdu, tout ça ! », peste Mulatu. Il ne pense pas non plus profiter un jour de l'argent cotisé mensuellement pour la retraite. Une fois toutes les taxes déduites, il gagne en fait 1 400 ETB. Contrairement à certains fonctionnaires mieux placés, il n'a pas de maison de fonction. Après avoir énuméré les différents postes au titre desquels son salaire est ponctionné, il ajoute : « et encore, moi je ne suis pas membre

[du Parti]! » Sans quoi une cotisation supplémentaire serait prélevée sur son salaire, à hauteur de 2 % du montant brut.

Ces taxes multiples amplifient le sentiment de pauvreté des fonctionnaires, perception accentuée par les comparaisons qu'ils opèrent face aux paysans. En effet, bien qu'ils soient employés par le bureau d'un État-région, les experts en administration foncière du Bénishangul-Gumuz peuvent être assimilés aux *street-level bureaucrats* (Lipsky 2010) tant leurs contacts avec les paysans sont nombreux. Ils se situent socialement en comparant leurs revenus à ce qu'ils estiment être ceux des paysans, prenant pour référence les prix de diverses céréales. Si leurs estimations, faisant état de revenus paysans annuels vingt fois supérieurs aux leurs, sont largement surévaluées, c'est leur perception qui importe ici.

«The survival of the fittest»: *s'en sortir par l'international*

Bien que cette précarité vécue par les fonctionnaires soit centrale dans leur manière de penser leur travail et leur place dans la société, elle n'entraîne pas mécaniquement de pratiques de corruption ou de détournement des biens étatiques à des fins privées. Ainsi, pour autant que quelques mois d'observation permettent de l'affirmer, détournements, prélèvements indus, arrangements et combines (Olivier de Sardan et Blundo 2001: 10) observés dans certains pays africains ne font pas partie des pratiques quotidiennes des experts éthiopiens en administration foncière dans la région étudiée. Il ne s'agit pas de prétendre que la corruption n'existe pas en Éthiopie ou dans l'administration foncière – le propre de ce type de pratiques étant bien une certaine discrétion qui pourrait expliquer qu'elles ne soient pas observables par un chercheur de passage –, mais bien de souligner qu'elle n'est pas «systémique» (Olivier de Sardan et Blundo 2007). Cette faiblesse des pratiques corruptives peut s'expliquer en partie par l'activité soutenue de la Commission anti-corruption au Bénishangul-Gumuz. Actuellement peuplée de partisans fidèles du président de l'État-région, la Commission a déjà permis de purger certaines administrations considérées comme acquises à ses opposants. En 2013, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture d'un *wereda* entier ont été arrêtés pour des faits de «corruption» dont ils ont appris l'existence une fois incarcérés, en lisant les rapports de ladite commission.

Face au coût potentiellement élevé des pratiques corruptives, d'autres stratégies permettant une meilleure accumulation de ressources économiques sont privilégiées par les agents de l'État. Beaucoup d'entre eux voudraient quitter la fonction publique, déçus de voir que le statut de fonctionnaire n'est pas si rémunérateur qu'il en a l'air *a priori*, mais rares sont ceux qui disposent du capital nécessaire à l'établissement d'une entreprise privée qui pourrait leur assurer un revenu supérieur. Les permis de commerce leur sont de toute façon généralement refusés, et la loi leur interdit l'accès au foncier. La sortie par le secteur privé est donc rare, à moins de bénéficier d'un poste au sein d'un programme de développement financé par un bailleur extérieur ou, mieux encore, d'être employé par une ONG.

Malgré le peu d'«élus» parvenant à quitter la fonction publique par ce biais, l'importance numérique des ONG et projets de développement en Éthiopie, et des financements conséquents, inscrivent ces sorties de la carrière publique dans le domaine du réalisable, et l'extraversion de l'administration est une ressource que les fonctionnaires tentent de capter. L'un d'eux, venant de trouver un poste dans une organisation internationale, évoque avec humour cette volonté répandue de saisir toute occasion permettant de quitter la fonction publique : « *The survival of the fittest*. Hein, c'est pas ça qu'il disait, Darwin ? ».

Être nommé *focal person* par un programme international peut être un moyen de voir ses revenus augmentés de précieux *per diem*, voire de bénéficier de bourses d'études dans des universités étrangères. Au sein du Bureau, quel que soit leur niveau hiérarchique ou leur qualification, tous les fonctionnaires espèrent pouvoir bénéficier des *scholarships* que le Programme doit mettre en place, comme en témoigne ce jeune expert en administration foncière :

« La première fois, j'étais content de venir travailler dans ce *wereda*, car je sais que c'est ici que le Programme travaille. [...] Moi, je me disais que ça pouvait être bien, tu vois, pour après pouvoir faire les *scholarships*. Ils vont ouvrir des formations à l'étranger, en systèmes d'information géographique, tout ça. Je me disais que ça pouvait être bon, pour partir à l'étranger après. » (Notes de terrain, Sogé, février 2013)

Les quelques fonctionnaires qui parviennent à quitter la fonction publique agissent comme des exemples pour les autres agents, qui se racontent leurs histoires avec envie :

« Encore une fois, les salariés du Bureau parlent de Teshome, un expert en administration foncière qui est parti travailler pour une ONG : "Il fait 8 000 ETB par mois. Il a une voiture avec verrouillage centralisé, et il a une maison en ville". En apprenant ces nouvelles, l'un des experts répète trois fois : "Mon Dieu ! Vraiment ?", marquant sa stupéfaction. » (Notes de terrain, Sogé, février 2013)

Recruter, évaluer, sanctionner : l'État-Parti au concret

Décrire les conditions matérielles des fonctionnaires et quelques-unes de leurs aspirations ne permet pas de saisir pleinement la teneur du contrôle partisan exercé sur l'administration, c'est pourquoi il faut se pencher sur les pratiques et dispositifs de contrôle politique en son sein.

Dynamiques de recrutement des fonctionnaires : relais et entre-soi partisans

Officiellement, tous les Éthiopiens n'ayant pas été poursuivis par la justice peuvent candidater à l'entrée dans la fonction publique. Cependant, l'affiliation partisane personnelle, ou celle de proches, peut être un atout considérable pour trouver un poste puis évoluer. Les membres du Parti et leurs familles jouissent

d'un accès privilégié aux postes dans l'administration, sans que leurs qualifications et diplômes ne soient toujours en adéquation avec le travail effectué. En témoignent ces propos d'un agent évoquant un jeune collègue rapidement monté en grade pour devenir expert en administration foncière :

«Je ne comprends pas comment il a réussi à être expert. Il n'y connaît rien. Il ne sait pas ce que c'est, un GPS. Quand cet après-midi il m'a appelé et m'a demandé de venir derrière le bâtiment, et bah, il m'a demandé "montre moi comment ça marche, le GPS". [...] C'est clair qu'il n'y connaît rien à l'administration foncière!» (Notes de terrain, Sogé, février 2013)

Nombreux sont les exemples d'agents qui reconnaissent que leur emploi est davantage dû à des réseaux partisans et familiaux qu'aux compétences détaillées sur leurs *curriculum vitae*, à l'insar de Haïlu, qui détaille ainsi le parcours qui l'a mené à devenir fonctionnaire :

«J'ai un oncle qui est le vice-administrateur principal de la zone de Mettekel [l'une des trois zones du Bénishangul-Gumuz]. Et puis un autre qui est juge à la Cour Suprême [du Bénishangul-Gumuz].» (Entretien, mars 2013)

Si l'adhésion au Parti relève plus de l'avantage que du prérequis pour intégrer la fonction publique – certains fonctionnaires n'étant pas membres –, il s'agit en revanche d'une condition *sine qua non* pour qui souhaite obtenir des postes à responsabilités. Le président du Bénishangul-Gumuz cumule ce poste avec celui de vice-président du *Benishangul Gumuz Peoples' Democratic Party* (BGPDP, la branche locale de l'EPRDF), et le vice-président du Bénishangul-Gumuz est président du BGPDP. La composition du comité central du BGPDP se confond entièrement avec celle de l'exécutif de l'État-région, dont les trente-deux membres dirigent chacun un bureau administratif sectoriel du Bénishangul-Gumuz (Bureau de l'éducation, Bureau de l'administration foncière, etc.). C'est donc une équipe dirigeante resserrée qui se retrouve plusieurs fois par semaine pour des réunions, mais avec à chaque fois des casquettes différentes, alternant réunions administratives ou institutionnelles et réunions partisanses.

Le Parti est aussi présent de manière officielle au sein de l'administration, *via* les chargés de relations publiques. Ces agents, présents dans chaque bureau, sont en charge de la communication des administrations. Leur surnom, qu'ils emploient eux-mêmes pour se décrire, est éloquent : «parti». Ils sont donc l'incarnation officielle du Parti au sein de l'administration, et travaillent à la surveillance des agents au quotidien, rédigeant des rapports destinés aux cadres du Parti habilités à mener l'évaluation des fonctionnaires. Les relations publiques prennent surtout la forme de distribution de matériel de propagande fourni par le Parti lors de réunions de formation qu'ils organisent. Mais l'appartenance partisane peut également être une protection face à ce qui semble être le principal outil de contrôle de l'administration par le Parti : la *gemgema*.

La gemgema : pratiques d'évaluation en administration politisée

Si de nombreuses institutions administratives éprouvent des difficultés à définir le mode d'évaluation de leurs agents (Dubois 2010 : 83 ; Lipsky 2010 : 48-53), les administrations éthiopiennes semblent étrangères à ce phénomène, tant l'évaluation, appelée *gemgema*, est centrale dans la vie professionnelle, voire personnelle, des agents administratifs. Bien qu'elle ne soit pas accompagnée des vérifications par des commissions de cadres et du culte biographique répandus dans le monde communiste (Pennetier et Pudal 2002), la *gemgema* actuelle est une variante de l'autocritique d'inspiration léniniste pratiquée par les fonctionnaires et cadres en URSS, RDA ou Chine sous Mao.

Si les formes prises par l'évaluation peuvent varier, la procédure générale est relativement simple. De manière régulière – tous les six mois au plus, tous les trois mois dans d'autres bureaux ou « en cas de besoin » – chaque fonctionnaire rédige un rapport d'activité détaillé sur son action. Les rapports sont centralisés par le directeur du Bureau, après que les chargés de relations publiques les aient lus s'ils en ont fait la demande. Le rapport rédigé par le directeur du Bureau résume les principaux problèmes et manquements reprochés à chacun, et ces reproches sont mis en tableaux listant les noms de tous les employés dans une première colonne, leurs manquements respectifs dans une seconde, leur « problème clé » dans une troisième, et une dernière colonne réservée à la sanction – généralement négative, rarement positive – attribuée à chaque agent.

À la lecture des rapports et tableaux, le caractère abstrait des reproches formulés aux agents dans un langage à la fois politique, moralisateur et bureaucratique est frappant. Les accusations ne font que rarement référence à des faits précis. Ainsi, un agent va se voir reprocher de ne pas « mettre en pratique le système de sécurité et solutionner les problèmes de capacité de mise en pratique pour travailler en accord avec les objectifs », un autre de ne pas parvenir à « améliorer le travail en déterminant les affaires cruciales qui nécessitent une attention particulière », un troisième de « ne pas avoir fait les efforts pour résoudre les problèmes rencontrés pendant le travail », voire même, tout simplement, d'être « émotif » (voir tableau 1)⁸. Le flou langagier permet potentiellement de transformer n'importe quelle action ou manière d'être en faute. Ces reproches abstraits vont de pair avec une définition tout aussi abstraite des objectifs assignés à chaque fonctionnaire dans les plans de travail auxquels il est fait référence au cours de l'évaluation⁹.

C'est une fois les différents rapports transmis aux officiels du Parti que la « réunion de critique-autocritique », moment clé de l'évaluation, est organisée. Tous les fonctionnaires du Bureau sont alors rassemblés dans la salle de réunion, pendant parfois plusieurs jours, pour de longues sessions où chacun critique publiquement l'autre et mène son autocritique. Les réponses d'un fonctionnaire laissent peu de place au doute quant à qui contrôle réellement le processus d'évaluation :

« – Et qui évalue les gens alors ? »

TABLEAU 1. EXEMPLE DE TABLEAU RÉCAPITULATIF D'UNE GEMGEMA

NOM DE L'AGENT	POSTE	PRINCIPAUX PROBLÈMES RENCONTRÉS, MANQUEMENTS ET DIFFICULTÉS	PROBLÈME clé	DÉCISION
Tareqegn Minale	Expert en résolution de conflits et sécurité	N'a pas réussi à mettre en œuvre le plan de travail Difficulté à organiser le système de sécurité N'a pas fait d'effort pour résoudre les problèmes pendant le processus de travail N'a pas commencé son travail assez rapidement N'a pas fait d'effort pour apprendre les aspects légaux et pratiques du travail N'a pas assuré le suivi suffisant des niveaux inférieurs N'a pas accordé l'attention requise aux activités du Parti	N'a pas commencé son travail assez rapidement et n'est pas en mesure de le faire	Critique
Negassa Dibaba	Expert en sécurité	Difficulté à diriger le processus de travail N'a pas fait de rapports sur sa façon de diriger le travail N'a pas transmis assez d'informations sur les conditions de sécurité Est égoïste N'a pas créé de relations saines avec les autres N'empêche pas l'utilisation des fonds à des fins privées A utilisé 300 ETB du budget sans remplir le bon formulaire	Égoïsme	Avertissement et mutation
Hailu Worqu	Responsable adjoint des finances	Difficulté à réaliser le travail planifié Difficulté à former et assurer l'éthique des experts Difficulté à concentrer son attention sur les travaux cruciaux Difficulté à utiliser et diriger les programmes de changement Ne diffuse pas les bonnes pratiques Difficulté à évaluer les travaux à temps et de manière combative*	Difficulté à coopérer et à diriger le travail	Avertissement
Seméneh Habtamu	Responsable des affaires des femmes et de la jeunesse	Émotivité Difficulté à appliquer des procédures harmonieuses Difficulté à concentrer son attention sur sa branche d'activité Difficulté à rassembler et préparer l'information	Difficulté à travailler en concentrant son attention sur sa branche d'activité	Critique

* Une traduction littérale de la formulation amharique, «*betigil*», «par la lutte», rend mieux compte des connotations véhiculées par le vocabulaire employé.

- Bah, le Parti. Parti, Parti, Parti!
- C'est qui le Parti?
- C'est les *tops* du Parti au niveau de l'État-région. Ce sont eux qui font la *gemgema*. Ils évaluent les bureaux, et les chefs de bureau.» (Entretien, février 2013)

À l'oral aussi, les reproches sont peu précis, et ces critiques englobantes ont la particularité de pouvoir être portées en des termes similaires sur chaque détail. Les fonctionnaires le savent, et la grande majorité d'entre eux craint la *gemgema*, perçue comme une punition en elle-même, surtout lorsqu'elle est ponctuelle et menée, à l'initiative des responsables du Parti ou des chargés de relations publiques, en dehors des évaluations semestrielles. Pour les fonctionnaires, la *gemgema* est donc marquée par l'incertitude et souligne leur position subalterne : leurs supérieurs hiérarchiques peuvent décider de la tenue d'une évaluation, et en maîtrisent le déroulement et l'issue.

À l'issue de la réunion, les responsables du Parti remplissent la dernière colonne des tableaux. Les sanctions peuvent aller de l'avertissement léger à la radiation, en passant par la sanction la plus crainte par les agents du Bénishangul-Gumuz : la mutation dans les basses terres arides à la frontière soudanaise. Parfois, la sanction est une incarcération pure et simple. Taye Bayabel, ancien président du parlement de l'État-région et rival du président actuel, en a fait les frais en juillet 2012. Démis de ses fonctions à la suite d'une *gemgema* initiée par la Commission anti-corruption, il est toujours incarcéré en septembre 2014.

L'analogie entre la *gemgema* et les évaluations pratiquées dans le monde communiste n'a pas seulement valeur d'illustration. Issu d'un mouvement d'abord composé d'intellectuels étudiants – le *Tigray Peoples' Liberation Front* (TPLF) –, l'EPRDF a emprunté nombre de positions théoriques à différents corpus marxistes du xx^e siècle – maoïsme puis hoxhaïsme, tout en faisant des écrits de Staline le fondement de sa vision de la question nationale (Young 2006 : 84). Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la *gemgema* n'est pas l'héritage d'une pratique instituée sous la junte communiste du *Derg*, mais davantage le produit des pratiques du TPLF pendant la lutte armée (Aregawi 2009)¹⁰. Dans les maquis des années 1970, les guérilleros évaluaient leurs opérations militaires par des séances d'autocritiques, auxquelles les paysans des régions contrôlées étaient conviés (Aalen 2002 : 87 ; Vaughan 2011 : 628). La *gemgema* a été institutionnalisée comme mode d'évaluation des fonctionnaires au moment de l'extension du contrôle de l'EPRDF sur l'État, ce qui est, par un paradoxe apparent, allé de pair avec la conversion des cadres du mouvement au néolibéralisme¹¹. Il est ainsi frappant de remarquer à quel point la *gemgema* peut être justifiée en des termes empruntés au langage des institutions financières internationales et du monde du développement, adeptes et prêcheurs de la « bonne gouvernance ». Traduit dans ce langage, les critiques-auto-critiques deviennent un « *monitoring* » permettant d'assurer que les fonctionnaires soient « *committed* », « non-corrompus » et « efficaces »¹². Les expatriés des projets

de développement s'en accommodent, bien qu'ils notent généralement le caractère solennel et autoritaire de l'évaluation, comme en témoigne cette employée occidentale du Programme, relatant une *gemgema* :

« They were all gathered in the big meeting room, talking all day long. The corridors were empty. That was amazing [...] They were starting early in the morning and leaving at night, for several days. The mood was very dark and bad. » (Entretien, février 2013)

En plus de l'évaluation, la pratique administrative éthiopienne sait être très directe : les officiels partisans peuvent également surveiller leurs subalternes lors de « descentes » dans les champs, où les fonctionnaires rencontrent les paysans. Les officiels interagissent alors directement avec ces derniers, court-circuitant les fonctionnaires subalternes, qui doivent faire la preuve en direct de la qualité de leur travail. La *gemgema* est ainsi doublée de la possibilité d'un contrôle inopiné à n'importe quel moment.

Militer ou ne pas prendre parti ? Réactions à l'encadrement partisan et degrés de politisation du travail administratif

Tous les fonctionnaires ne sont pas égaux face à ces dispositifs organisant la domination partisane au quotidien. Pour restituer les différents modes d'adaptation des fonctionnaires et les effets sur le travail administratif, on peut isoler les attitudes adoptées par les agents en différentes situations, en se gardant d'ériger les comportements observés en une typologie rigide qui prétendrait saisir l'ensemble de ce que sont les fonctionnaires en Éthiopie. Schématiquement, on peut identifier : des attitudes partisans, lorsque les fonctionnaires relaient le discours gouvernemental dans leurs activités et paraissent animés par les valeurs portées par le Parti ; des attitudes pragmatiques, postures adoptées par la majorité des fonctionnaires dans la plupart des situations, où ils s'accrochent au système d'encadrement en se concentrant sur une pratique individuelle qu'ils conçoivent comme dépolitisée dans une stratégie d'évitement ; et enfin, l'exception représentée par l'indocilité d'un fonctionnaire qui peut, grâce à certaines ressources, choisir ses tâches et même critiquer l'action du Parti.

« C'est pour le développement » : des fonctionnaires partisans

Une partie des agents, membres et militants actifs du Parti, politisent leur activité dans le sens du discours porté par le gouvernement, en justifiant leurs actions en des termes empruntés à la propagande développementaliste gouvernementale. En faisant « appliquer les normes » voulues par l'État-Parti, ces fonctionnaires endossent le rôle d'entrepreneurs de morale (Becker 1985 : 179). Ils font leur le discours du Parti et s'attachent à le répandre dans leurs rapports avec les administrés. À un paysan qui lui fait remarquer que depuis plusieurs

jours il est contraint de suivre les experts en administration foncière au détriment du travail dans les champs et sans être compensé, un fonctionnaire-partisan répond : « quoi ? Eh, mais c'est pour le peuple ! C'est un grand travail pour le peuple ! », tout en continuant de procéder à des expropriations. Devant un groupe de paysans contraints de construire une maison pour un programme de villagisation¹³ ordonné par l'administration, ce même partisan ne manque pas d'insister : « Allez-y, c'est bien, continuez, allez-y ! C'est ça, le développement ! ». Face à un fonctionnaire moins zélé qui refuse de travailler le dimanche, en restant chez lui et en éteignant son téléphone portable, deux partisans s'exclament : « pour nous aussi, c'est le jour de repos, pour tout le monde ! Depuis quand les fonctionnaires éteignent leur portable ? » (Notes de terrain, Sogé, février 2013). Dans leurs rapports avec les paysans, ces fonctionnaires n'hésitent pas à recourir à des menaces, tenant pour acquis que les administrés ne « comprennent rien » et que « c'est la force qu'il leur faut. La patience, ça suffit ! » (Notes de terrain, Assosa, mars 2013). À propos du programme de villagisation, un fonctionnaire souligne :

« Si [les paysans] ne sont pas d'accord, on commence par leur expliquer. On leur donne des leçons, on leur dit pourquoi ça va être bien pour eux. Ils vont avoir des infrastructures, des écoles, des centres de santé, tout ça qu'ils vont pouvoir utiliser. Au final, ils sont toujours d'accord. » (Notes de terrain, Assosa, janvier 2014)

Cependant, les « leçons » peuvent prendre la forme de mesures plus radicales, prônées par les cadres du Parti. Quand deux subordonnés lui relatent le cas d'un paysan qui refusait de se laisser exproprier, le directeur du Bureau s'exclame :

« Vous auriez dû le forcer, dans ce cas-là ! Le forcer et puis l'emmener en prison, tiens ! L'emmener en taule, ça donne une leçon pour tous les autres après. Ça leur apprend. Il faut l'emmener en prison et faire un rapport ! » (Notes de terrain, Sogé, février 2013)

Ces manifestations ostentatoires de loyauté au Parti émanent d'individus dont il importe, pour emprunter les mots d'Howard Becker, de comprendre les intérêts et les intentions. La loyauté peut s'expliquer par l'espoir de gratifications particulières, l'hypothèse de comportements opportunistes de la part des fonctionnaires ne pouvant être écartée (Favarel-Garrigues 2005 : 64)¹⁴. Outre la perspective d'une montée dans la hiérarchie administrative et partisane, voyager à Addis-Abeba grâce aux formations offertes par le Parti ou disposer d'une maison de fonction dans la capitale régionale peuvent être des rétributions matérielles attirantes. Surtout, sans même considérer ce que l'adhésion permet d'obtenir matériellement, on peut souligner ce qu'elle peut permettre d'éviter : une *gemgema* accusatrice et les sanctions qui en découlent, à la manière de ce qui a été observé par d'autres chercheurs dans le sud du pays (Emmenegger *et al.* 2011 : 745).

«*Ne rien en penser*»: des fonctionnaires pragmatiques

Pour les agents non-membres, il s'agit bien souvent de rester à tout prix en dehors de la politique, à l'instar de la réaction de cette fonctionnaire, lorsque j'évoque le Parti avec elle: «Ouh... moi je ne suis pas dans la politique! Je ne veux pas en être! Je suis membre d'aucun parti, et je ne soutiens aucun parti!». Ils tendent alors à se faire discrets, à respecter scrupuleusement les objectifs qui leur sont assignés sans investir leur métier d'un quelconque sens politique. Cette posture pragmatique est celle de la plupart des agents du Bureau dans leur travail quotidien. À l'instar des guichetiers décrits par Alexis Spire, ils ne semblent ni refuser ni adhérer «véritablement aux normes qui leur sont inculquées» (Spire 2008: 75 *sq.*). Ils ne peuvent toutefois ignorer les contraintes et exercent leur métier dans la crainte des *gemgema*. Ici, le caractère flou des objectifs assignés se traduit par des effets concrets. Contrairement aux effets qu'une définition lâche des objectifs peut avoir sur des agents dans des administrations moins encadrées, où «le flou juridique accentue la marge d'appréciation de l'agent qui devra trancher» (Spire 2008: 28-29), les fonctionnaires éthiopiens tendent à prendre le moins d'initiatives possibles, afin de minimiser les chances de se voir accusés d'une faute quelle qu'elle soit. Face au caractère flou des objectifs assignés et au risque de voir toute action interprétée comme une faute, les agents préfèrent s'en tenir aux ordres qui leur ont été communiqués à l'oral, en excluant toute prise d'initiative. Si, lors d'une mission dans les champs, ils se trouvent confrontés à une situation nécessitant une prise de décision immédiate, ils préféreront téléphoner à leur supérieur hiérarchique pour être couverts. De même, les expatriés du Programme rencontrent beaucoup de difficultés pour obtenir la signature d'un fonctionnaire sur des formulaires de demande de fonds. La peur diffuse de la Commission anti-corruption se traduit par le refus des agents de parapher tout document mentionnant une quelconque somme d'argent. Tout se passe comme si ces fonctionnaires, conscients des risques encourus et de leur peu de ressources, renonçaient d'emblée à avoir prise sur le système d'encadrement qui les contraint, se contentant de faire ce qui leur est demandé sans exprimer leur avis:

« – Mais alors tu en penses quoi de la *gemgema*? Ça peut te faire perdre ton poste...
– Comment ça j'en pense quoi? Moi j'en pense rien, je fais mon travail. Tant que je fais mon travail, j'en pense rien. Je remplis les objectifs. Je remplis les plans de mise en pratique. Alors après, pas de problème pour moi.» (Entretien avec un expert en administration foncière, février 2013)

À l'instar des cadres de RDA (Escudié 2003), ils peuvent aussi faire un usage stratégique des rapports d'activité qui leur sont demandés, notamment en y intégrant le plus de données chiffrées possible. Injecter des chiffres dans son rapport d'activité – nombre de parcelles mesurées, de certificats fonciers remis aux paysans, d'hectares expropriés, etc. – permet de créer un effet de certitude, les chiffres étant perçus comme un moyen d'objectiver le travail fourni.

Ces tentatives de dépolitisation du métier et la concentration de ces fonctionnaires sur leurs tâches « techniques » ne conduisent toutefois pas mécaniquement à une pacification de leurs rapports avec les paysans. Vouloir atteindre à tout prix les objectifs peut pousser à l'emploi de méthodes musclées :

« À 14 heures 30, un jour où la chaleur se fait particulièrement ressentir, alors que nous procédons à la mesure de parcelles depuis 8 heures du matin, Delnessa, fonctionnaire du Bureau, retient un vieux paysan qui insistait pour rentrer chez lui à l'ombre, après avoir passé sa journée dehors : "Tu restes jusqu'à la fin de cette parcelle, et après tu peux rentrer chez toi ! Hein, sinon... boxe ! On te retient par la boxe !" . Il mime des coups de poings dans la direction du paysan pour accompagner ses menaces. Celui-ci rétorque : "Et vous, vous ne mangez pas ?" , ce à quoi Delnessa répond : "Non, nous on va manger chez vous, ou sinon on va prendre la voiture qui revient à 15 heures". Un quart d'heure plus tard, alors que nous sommes tous les deux à l'écart du groupe des paysans, Delnessa me dit : "je suis fatigué... trop fatigué... Et on fait marcher les vieux comme ça au soleil ! On fait marcher les vieux du pays... c'est pas normal !" » (Notes de terrain, Bulen, février 2014)

Non encarté mais soumis à des objectifs chiffrés conséquents en termes d'enregistrement de parcelles, Delnessa a recours à l'intimidation, bien qu'il refuse par ailleurs de s'investir dans les activités artisanales. Dans ce cas, l'efficacité de l'encadrement partisan se traduit par des pratiques autoritaires de la part d'agents qu'une analyse approfondie empêche de considérer comme militants. La situation de rencontre et le travail dans le cadre duquel ont lieu les interactions avec les paysans influent grandement sur la forme de celles-ci. Ainsi, les remises de certificats fonciers, qui symbolisent la fin du processus fastidieux et souvent conflictuel de mesure des parcelles, peuvent donner lieu à des scènes plus détendues entre paysans et fonctionnaires. Les agents chargés de remettre les documents ayant généralement pris part à la mesure des parcelles, ils ont déjà rencontré les paysans, qui les connaissent par leur prénom. On peut alors assister à des scènes de familiarité, comme lorsque deux fonctionnaires arrivant dans un *qebelé* se voient salués d'un « comment allez-vous, mes enfants ? » par une vieille dame, ce à quoi ils répondent par des formules respectueuses très éloignées des menaces décrites plus haut. Dans ces cas de figure, l'humour est privilégié à la menace pour pacifier les tensions. Lorsqu'un vieux paysan s'écrie « ça fait plusieurs jours qu'on est assis comme ça à attendre les certificats et vous nous dites encore qu'on va revenir demain ! » et que le jeune expert lui répond de rester calme en attendant son tour, le paysan rétorque : « bah, j'entends pas, j'ai pas d'oreilles ! », ce qui provoque les rires de tous les villageois rassemblés (Notes de terrain, Assosa, mars 2013). Ces échanges sur le ton de l'humour permettent aux paysans d'exprimer leurs rancœurs sur un mode non-conflictuel.

Si ces relations d'apparence détendue témoignent de l'absence relative de violence dans les rapports entre administrateurs et administrés, ces rapports relèvent davantage d'une relation asymétrique de type maître-élève que d'une véritable

camaraderie. Le caractère inégal de la relation est bien représenté par Tigist, jeune experte du Bureau, qui s'adresse aux administrés avec un respect teinté de supériorité, en rappelant calmement son autorité : elle donne des ordres aux paysans, jeunes comme vieux et hommes comme femmes, en les tutoyant, mais sans jamais le faire sur un ton agressif. Alors qu'elle encourage les analphabètes à signer les registres avec un stylo plutôt que d'une empreinte d'index à l'encre, son jeune collègue les félicite en souriant à ceux qui saisissent le stylo de la main gauche : « eh bien ! Les autres n'y arrivent même pas de la main droite et toi tu fais ça de la main gauche ! Balaise ! » (Notes de terrain, Assosa, mars 2013). Si ce genre d'humour est permis par la position de supériorité qu'occupent les fonctionnaires face aux paysans, on constate aussi que les agents non partisans peuvent, selon les situations, passer d'une posture menaçante à une « autorité bienveillante » (Siblot 2003).

« *Moi, je ne signe pas !* » : le fonctionnaire indocile

Une dernière attitude peut être décrite : celle du fonctionnaire indocile. Cet emploi du singulier souligne la rareté de ces comportements observés au sein du Bureau : sur les soixante trois agents, seul un peut être qualifié d'indocile. L'exception mérite toutefois d'être traitée, pour ne pas s'en tenir à une image de la fonction publique montrant des fonctionnaires qui, qu'ils soient convaincus ou résignés, seraient dans tous les cas soumis à la répression incarnée par le système de *gemgema*. L'éclairage des conditions qui rendent cette exception possible permet une meilleure compréhension de certains aspects du jeu bureaucratique.

Deredje, le fonctionnaire indocile, a parfois des attitudes pragmatiques, mais jamais partisans. De manière systématique, ce jeune homme refuse de signer la feuille de présence que tous les agents se doivent de parapher matin, midi et soir. À sa collègue qui la lui tend, il répond : « désolé, mais là, tu vois, je travaille ! Moi, je ne signe pas ! ». Il refuse catégoriquement les T-shirts et casquettes distribués aux fonctionnaires par les chargés de relations publiques lors de certaines manifestations : « j'ai mes vêtements, je ne porte pas ça ». Lorsqu'un jeune inexpérimenté voit son activité partisane récompensée par un poste d'expert en administration foncière malgré son incompétence évidente, Deredje commente, acerbe et moqueur, devant ses collègues : « c'est normal, c'est le frère du directeur ». Son indocilité n'est pas une insoumission totale : généralement, il finit par exécuter avec retard les ordres qui lui sont donnés, émettant au passage son lot de réserves et de critiques. Il opère en cela une forme d'« abdication » de sa personnalité, semblable à celle observée par Vincent Dubois (2010 : 79-80) sur les guichetiers.

Cette capacité à critiquer sans être exclu ou emprisonné tient pour l'essentiel aux ressources dont Deredje dispose pour s'opposer. Avant tout, il est l'un des plus anciens experts en administration foncière, au sein d'un Bureau très jeune qu'il a intégré à sa création. Il est réputé fin connaisseur des quelques directives qui régissent l'activité des experts et ses collègues le consultent régulièrement à ce sujet. Mais au-delà, Deredje est surtout la *focal person* sélectionnée par les expatriés

du Programme pour être leur interlocuteur principal au sein du Bureau. Sa maîtrise de l'anglais, meilleure que celle de la plupart de ses collègues, explique en grande partie ce choix. De là, le Programme est devenu pour lui un véritable atout, qui le protège entre autres des *gemgema*. L'an passé, alors qu'il avait refusé de prendre part à l'expropriation et au déplacement massif de populations entraîné par l'installation d'une plantation sucrière dans la région, Deredje avait été sanctionné d'une mutation à la frontière soudanaise. Un appel téléphonique d'une expatriée au directeur du Bureau avait permis de voir cette sanction transformée en avertissement léger, annulant la mutation. Ainsi, pouvoir faire état de ses liens avec les incarnations de l'international au sein de l'administration peut s'apparenter à une sorte d'assurance face aux évaluations. Une nouvelle fois, l'extraversion de l'administration est une ressource qu'il est possible de capter et d'utiliser pour certains fonctionnaires, sans qu'il faille en conclure que les responsables du Programme investissent leur action d'un quelconque sens politique, la réaction de cette expatriée pour sauver sa *focal person* faisant plutôt figure d'exception. Les représentants des projets voient d'un bon œil l'existence d'une Commission anti-corruption active et efficace, et le rapport des responsables de projets au politique en Éthiopie, en règle générale, est bien résumé par ces propos d'une employée du Programme :

« We take care not to be involved in politics. Because it is very easy to be kicked out of the country. And then it is bad publicity for the company [...] We have technical experts and they care about the technical aspects [...] They just survey their parcels, and that's it. They are fully concentrated on the technical aspects and they don't want to get involved in politics. »
(Entretien, février 2013)

*

Au total, en redécouvrant les fonctionnaires dans l'étude de la pratique étatique du pouvoir, c'est une vision de l'autoritarisme plus concrète, contextualisée et empirique – et par conséquent, moins essentialiste – que l'on espère être parvenu à donner. Dans le cas éthiopien, l'enquête ethnographique laisse voir de multiples processus permettant au Parti au pouvoir de contrôler l'administration, et partant, les populations. Avant de contrôler une population, un État se doit de s'assurer de la docilité de ses représentants : les fonctionnaires. Cette affirmation serait un truisme si l'absence relative d'analyse de l'État au concret dans les études africaines, et celles de l'autoritarisme, n'avait longtemps laissé penser le contraire.

En Éthiopie, le contrôle partisan sur l'administration prend la forme d'un système de recrutement tourné en faveur des militants du Parti, couplé à un processus d'évaluation dirigé par des officiels partisans, prenant racine dans le terreau que constituent l'absence de débouchés alternatifs et la précarité ressentie par les fonctionnaires. Ainsi, les pratiques autoritaires des fonctionnaires sont produites par l'encadrement partisan qui les contraint, et qui se traduit dans l'activité quotidienne

des agents par un recours accru aux menaces et intimidations vis-à-vis des administrés. Sous cet angle, investir un rôle de partisan ou au contraire se concentrer sur l'atteinte d'objectifs bureaucratiques dans une posture « technique » pour éviter la sanction produit les mêmes effets. Le « minimum de volonté d'obéir » (Weber 1995 [1921] : 285) des agents de l'État est principalement obtenu par la menace et la répression, et l'intérêt à obéir provient surtout de la contrainte. Ce constat ne doit pas pousser à considérer l'administration comme un bloc monolithique au service du Parti. Si certains agents peuvent investir des postures partisans comme stratégie de carrière dans la fonction publique, la plupart cherchent à « ne pas en être », et quelques rares fonctionnaires, disposant de contacts privilégiés avec des acteurs à la fois internes à l'administration et extérieurs au système partisan peuvent, à la marge, s'opposer.

Cette évocation de l'international appelle une dernière remarque. Les rôles des projets de développement au sein d'appareils administratifs extravertis en régime autoritaire mériteraient d'être renseignés dans le détail, tant ils peuvent s'avérer multiples. L'international fournit déjà, à travers le lexique néolibéral de la bonne gouvernance, un nouveau registre de justification à des mécanismes de contrôle des fonctionnaires en usage dans les États socialistes, et que les élites de l'EPRDF, arrivées au pouvoir en 1991, ont su traduire dans ce nouveau langage. Aussi, potentielles ressources à opposer à l'encadrement, les projets de développement n'en investissent pas moins dans des stratégies de dépolitisation et peuvent, par ailleurs, être source de nouvelles injonctions et normes auxquelles doivent se plier les fonctionnaires. En validant la justification apportée à des pratiques comme la *gemgema*, les projets de développement participent ainsi à la légitimation de modes de fonctionnement autoritaires.

Ouvrages cités

AALÉN, Lovise. 2002. « Expressions of Control, Fear and Devotion. The Elections in Mekelle and Wukro, Tigray Region », in Bahru Zedwe et Siegfried Pausewang (dir.), *Ethiopia Since the Derg: A Decade of Democratic Pretention and Performance*. London, Zed Books : 83-99.

AREGAWI, Berhe. 2009. *A Political History of the Tigray People's Liberation Front (1975-1991)*. Los Angeles, Tsehay Publishers.

BACH, Jean-Nicolas. 2011. « Abyotawi Democracy: Neither Revolutionary nor Democratic, a Critical Review of EPRDF's Conception of Revolutionary Democracy in Post-1991 Ethiopia », *Journal of Eastern African Studies*, vol. 5, n° 4 : 641-663.

BAYART, Jean-François. 1999. « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5 : 97-120.

BECKER, Howard. 1985. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris, Métaillié.

BELORGEY, Nicolas. 2010. *L'hôpital sous pression*. Paris, La Découverte.

BEZES, Philippe. 2007. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *New Public Management* ? », *Critique internationale*, vol. 35, n° 2 : 9-29.

BIERSCHENK, Thomas et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN. 2014. *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden, Brill.

BOURDIEU, Pierre. 1990. « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82 : 86-96.

BRABANT, Justine. 2013. « Peut-on faire de la recherche au sein d'une ONG ? », *Genèses*, n° 90 : 42-61.

COPANS, Jean. 2001. « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, n° 20 : 11-26.

DABÈNE, Olivier, Vincent GEISSER et Gilles MASSARDIER (dir.). 2008. *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI^e siècle*. Paris, La Découverte.

DARBON, Dominique. 2003. « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106 : 135-152.

— 2004. « Pour une socio-anthropologie en Afrique II », *Politique africaine*, n° 96 : 163-176.

DUBOIS, Vincent. 2010 [1999]. *La vie au guichet*. Paris, Économica.

DUBOIS, Vincent, Valérie LOZAC'H et Jay ROWELL. 2005. « Jeux bureaucratiques en régime communiste », *Sociétés contemporaines*, n° 57 : 5-19.

EMMENEGGER, Rony, SIBILO KENO et Tobias HAGMANN. 2011. « Decentralization to the Household: Expansion and Limits of State Power in Rural Oromiya », *Journal of Eastern African Studies*, vol. 5, n° 4 : 733-754.

ESCUDIÉ, Florian. 2003. « Le fonctionnaire et la machine bureaucratique. Contrôle biographique et construction des carrières dans l'appareil régional du SED », *Genèses*, n° 53 : 93-112.

FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. 2005. « La bureaucratie policière et la chute du régime soviétique », *Sociétés contemporaines*, n° 57 : 63-81.

GENÈSES. 2008. *L'observation historique du travail administratif*, n° 72.

HAGMANN, Tobias et John ABBINK. 2011. « Twenty Years of Revolutionary Democratic Ethiopia, 1991 to 2011 », *Journal of Eastern African Studies*, vol. 5, n° 4 : 579-595.

LAVIGNE-DELVILLE, Philippe. 2010. « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 3 : 467-491.

LEFORT, René. 2012. « Free Market Economy, "Developmental State" and Party-State Hegemony in Ethiopia: The Case of the "Model Farmers" », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 50, n° 4 : 681-706.

- LIPSKY, Michael. 2010 [1980]. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation.
- MARKAKIS, John. 2011. *Ethiopia: The Last Two Frontiers*. Woodbridge, James Currey.
- MEHERET, Ayenew. 2002. « Decentralization in Ethiopia. Two Case Studies on Devolution of Power and Responsibilities to Local Government Authorities », in Bahru Zedwe et Siegfried Pausewang (dir.), *Ethiopia: The Challenge of Democracy from Below*. Addis Abeba, Forum for Social Studies: 130146.
- NALLET, Clélie. 2012. « Trajectoires d'émergences : "classes moyennes" d'Addis-Abeba entre prospérité et précarité », *Annales d'Éthiopie*, n° 27 : 207-225.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2004. « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96 : 139-162.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre et Giorgio BLUNDO. 2001. « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, n° 83 : 8-37.
- (dir.). 2007. *État et corruption en Afrique*. Paris, Karthala.
- PADIOLEAU, Jean-Gustave. 1982. *L'État au concret*. Paris, Puf.
- PENNETIER CLAUDE ET BERNARD PUDAL. 2002. *Autobiographies, autocritiques, aveux dans le monde communiste*. Paris, Belin.
- PIERRU, Frédéric. 2012. « Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néolibéral de la politique hospitalière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194 : 32-51.
- PLANEL, Sabine. 2007. « Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Éthiopie », *Afrique contemporaine*, n° 221 : 87-105.
- ROWELL, Jay. 2006. *Le totalitarisme au concret. Les politiques du logement en RDA*. Paris, Économica.
- SIBLOT, Yasmine. 2003. « Les relations de guichet : interactions de classe et classements sociaux », *Lien social et politiques*, n° 49 : 183-190.
- 2006. *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*. Paris, Presses de Sciences Po.
- SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES. 2005. *Jeux bureaucratiques en régime communiste*, n° 57.
- SPIRE, Alexis. 2008. *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris, Raison d'agir.
- VAUGHAN, Sarah. 2011. « Revolutionary Democratic State-building: Party, State and People in the EPRDF's Ethiopia », *Journal of Eastern African Studies*, vol. 5, n° 4 : 619-640.
- VAUGHAN, Sarah et Kjetill TRONVOLL. 2003. *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*. Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency.
- WATKINS-HAYES, Celeste. 2009. *The New Welfare Bureaucrats: Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*. Chicago, University of Chicago Press.
- WEBER, Max. 1995 [1921]. *Économie et Société. Tome 1 : les catégories de la sociologie*. Paris, Plon.
- 2013 [1920]. *La domination*. Paris, La Découverte. (traduit de l'allemand par Isabelle Kalinowski, édition critique établie par Yves Sintomer).
- YOUNG, John. 2006 [1997]. *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*. Cambridge, Cambridge University Press.

NOTES

1. Cet article a été rédigé à partir de mon mémoire de master 2 soutenu en 2013. Je remercie Johanna Siméant, Sabine Planel, Justine Brabant et les relecteurs anonymes de *Genèses* pour leurs précieux commentaires et relectures.
2. L'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD) mène de nombreuses enquêtes ethnographiques dans des services administratifs en Afrique francophone depuis les années 1990 et a récemment donné lieu à la publication de *States at Work* (Bierschenk et Olivier de Sardan 2014).
3. L'État éthiopien s'est construit selon une logique où la lecture en termes de centre et périphéries demeure pertinente. Le centre chrétien où un système foncier particulier a permis la taxation des paysans par une noblesse et la constitution de royaumes centralisés puis coalisés au sein d'un empire s'est petit à petit étendu vers le sud, selon un système de colonisation territoriale qui s'est intensifié au tournant des XIX^e et XX^e siècles. Pour des précisions sur la construction étatique éthiopienne, voir John Markakis, 2011.
4. L'État-région est le second échelon institutionnel, après l'État fédéral. La hiérarchie institutionnelle éthiopienne peut être schématisée ainsi : État fédéral/État-région/zone/*weredal/kebelé*.
5. L'État éthiopien restant officiellement propriétaire de tout le foncier du pays, l'«expropriation» correspond plus précisément à une annulation des droits d'usufruit des paysans.
6. Pour une idée de l'échelle des revenus en Éthiopie, voir Clélie Nallet, 2012.
7. Tous les prénoms ont été changés. J'ai traduit les propos énoncés en amharique. Les propos tenus en anglais sont retranscrits tels quels.
8. Les autres citations sont issues de documents internes au bureau administratif étudié.
9. Le Programme fixe pour sa part des objectifs chiffrés, souvent plus précis, de parcelles à mesurer par les agents du Bureau. L'accomplissement de ces objectifs peut aussi être vérifié par le Parti.
10. Le *Tigray Peoples' Liberation Front* (TPLF) est le mouvement armé puis parti politique qui a poussé à la création de l'*Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front* (EPRDF). Ce dernier est composé de plusieurs branches «ethniques», le TPLF étant considérée comme la branche dominante.
11. Sur l'ambiguïté de la ligne politique de l'ERPDF quant au néolibéralisme, voir Jean-Nicolas Bach (2011) et René Lefort (2012).
12. Ces termes sont issus du discours d'un fonctionnaire et partisan tentant de m'expliquer la nécessité de la *gemgema*.
13. Ces programmes visent à regrouper en villages des populations nomades ou dont l'habitat est dispersé, officiellement afin de leur permettre l'accès aux infrastructures – pompes d'eau communales, électricité. Un autre objectif est de permettre un meilleur contrôle étatique de ces populations.
14. Au Bénishangul-Gumuz, on constate un surinvestissement partisan de la part d'individus issus de certains groupes ethniques, ce qui est une conséquence de l'organisation ethno-fédérale de l'État et du Parti éthiopiens. Le pays est divisé en neuf États-régions censés représenter les aires de peuplement des différents «nations, nationalités et peuples» éthiopiens, selon la terminologie officielle. Au Bénishangul-Gumuz, seuls les ressortissants des peuples considérés comme «natifs» de la région peuvent prétendre à l'adhésion à la branche locale du Parti (BGPDP). Les autres peuvent certes adhérer à la branche représentant «leur» peuple, mais cela procure moins d'avantages: de ce point de vue, c'est l'adhésion au BGPDP qui importe. Leur activité militante étant potentiellement plus rétribuée, les représentants des cinq «nations, nationalités et peuples» déclarés comme «indigènes» du Bénishangul-Gumuz sont souvent plus investis dans le Parti.