Une révolution bureaucratique avortée. Les énarques et l'État au Mali

Adam Baczko, Gilles Dorronsoro

▶ **To cite this version:**

Adam Baczko, Gilles Dorronsoro. Une révolution bureaucratique avortée. Les énarques et l'État au Mali. Politique africaine, 2023, 2022/3 (167), pp.75-96. 10.3917/polaf.167.0075 . hal-04087912

HAL Id: hal-04087912

https://sciencespo.hal.science/hal-04087912

Submitted on 10 May 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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Adam Baczko et Gilles Dorronsoro

Une révolution bureaucratique avortée. Les énarques et l'État au Mali

Dans *Politique africaine* 2022/3 (n° 167), pages 75 à 96.
DOI : 10.3917/polaf.167.0075

A contrario de la thèse d'une fonction publique « introuvable », les énarques maliens donnent à voir un corps doté d'un « intérêt au désintéressement ». L'établissement de l'Ena (École nationale d'administration) résulte d'une coalition entre hauts fonctionnaires et quelques hommes politiques confrontés à un effondrement des institutions. Un concours méritocratique, une formation exigeante et un statut avantageux ont favorisé des profils issus des classes populaires et moyennes, qui ont connu une rapide ascension au sein de l'administration. Mais cette révolution bureaucratique a avorté face aux résistances dans la fonction publique et dans la classe politique.

La nature de l'État est l'une des questions les plus discutées de la littérature africaniste. « Prébendier[1] », « importé[2] », « post-colonial[3] », « néo-patrimonial[4] », « rhizomique[5] », « prédateur[6] », « kleptocrate[7] », les qualificatifs et les controverses n'ont pas manqué ces dernières décennies[8]. Un point de consensus émerge cependant. Le modèle bureaucratique wébérien ne rendrait pas compte de l'État au quotidien, de son historicité, de l'économie morale qui justifie la corruption et des phénomènes de décharge[9]. De plus, des autorités publiques non étatiques régulent la société, notamment le foncier, en concurrence avec les institutions gouvernementales[10]. Paradoxalement, des travaux ont également montré l'importance de la

1. R. A. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
2. B. Badie, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
3. M. Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
4. S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973 ; J.-F. Médard, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 25-36 ; J.-F. Médard, « L'État néo-patimonial en Afrique noire », *in* J.-F. Médard (dir.), *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, p. 323-353.
5. J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
6. D. Darbon, « L'État prédateur », *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 37-45.
7. J. Coolidge et S. Rose-Ackerman, « Kleptocracy and Reform in African Regimes: Theory and Examples », *in* K. R. Hope et B. C. Chikulo (dir.), *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case Studies*, Londres, Palgrave Macmillan, 2000, p. 57-86.
8. Voir par exemple la controverse entre Jean-Pierre Olivier de Sardan et Dominique Darbon. J.-P. Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96, 2004, p. 139-162 ; D. 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*, n° 96, 2004, p. 163-176 ; J.-P. Olivier de Sardan, « Brève réponse au commentaire de Dominique Darbon », *Politique africaine*, n° 96, 2004, p. 177-179.
9. P. Chabal et J.-P. Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999 ; G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, n° 83, 2001, p. 8-37. L'abondante littérature sur les « États faillis » défend également l'idée d'une inapplicabilité du modèle wébérien à nombre d'États africains. Pour une revue critique, voir O. Nay, « Fragile and Failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids », *International Political Science Review*, vol. 34, n° 3, 2013, p. 326-341.
10. C. Lund, « Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa », *Development and Change*, vol. 37, n° 4, 2006, p. 685-705 ; T. Raeymaekers, K. Menkhaus et K. Vlassenroot, « State and Non-State Regulation in African Protracted Crises: Governance without Government? », *Afrika Focus*, vol. 21, n° 2, 2008, p. 7-21 ; T. Hagmann et D. Péclard (dir.), *Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011 ; J.-P. Chauveau, « Le nexus État, foncier, migrations, conflits comme champ

demande d'État ou la persistance d'un imaginaire de l'État qui demeure structurant, y compris quand il est matériellement absent ou contesté par des groupes armés[11].

Dans ce contexte, et pour reprendre la formulation de Dominique Darbon, la fonction publique serait « introuvable » dans les pays africains, car « les affinités et les connivences identitaires et partisanes l'emportent sur la communauté de formation, de pratiques et de trajectoires professionnelles[12] ». Les conditions sociales propres à l'Afrique de l'Ouest, et plus largement à la plupart des États africains, interdiraient donc l'émergence d'administrateurs qui, dans leurs discours et leurs pratiques, auraient un « intérêt au désintéressement » dans la logique de la noblesse d'État décrite par Bourdieu[13]. Ce constat a été nuancé par des recherches récentes qui appellent à prendre au sérieux les politiques publiques et les technocraties africaines[14]. Des travaux récents ont mis en évidence l'émergence et la professionnalisation de différents corps – statisticiens[15], économistes[16] ou encore juristes[17] – circulant entre les institutions nationales et internationales.

L'existence de l'Ena malienne constitue une énigme en ce qu'elle donne à voir un projet singulier de réforme endogène porté par des hauts fonctionnaires au nom d'une vision wébérienne de l'État. Le coup bureaucratique que représente l'établissement de l'Ena est d'autant plus remarquable qu'il se fait dans un contexte d'involution étatique et d'interventions internationales, que l'on retrouve dans la République centrafricaine et la République démocratique du Congo[18]. En effet, l'État au Mali se révèle incapable de mettre en place des politiques publiques pour répondre aux demandes essentielles des citoyens et, en réalité, d'assurer les conditions de sa reproduction sans aide extérieure. Avec un peu plus de 100 000 fonctionnaires pour 20 millions d'habitants, le Mali est l'un des pays les plus sous-administrés du monde[19]. De plus, le niveau de formation des agents est en baisse notable depuis les années 1990 en raison de l'effondrement du système scolaire. Les prémisses de cette déconstruction institutionnelle datent de la famine de 1973-1974, moment où les organisations

---

social », *Critique internationale*, n° 75, 2017, p. 9-19 ; K. Hoffmann et J. Verweijen, « Rebel Rule: A Governmentality Perspective », *African Affairs*, vol. 118, n° 471, 2019, p. 352-374.

11. K. Hoffmann et K. Vlassenroot, « Armed Groups and the Exercise of Public Authority: The Cases of the Mayi-Mayi and Raya Mutomboki in Kalehe, South Kivu », *Peacebuilding*, vol. 2, n° 2, 2014, p. 202-220 ; L. Lombard, *State of Rebellion: Violence and Intervention in the Central African Republic*, Londres, Zed Books, 2016.

12. D. Darbon, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, n° 20, 2001, p. 31.

13. P. Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989 ; P. Bourdieu, *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Seuil, 2012.

14. D. Darbon et I. Crouzel, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », *in* M. Gazibo et C. Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 71-101 ; D. Darbon et O. Provini (dir.), « "Penser l'action publique" en contextes africains », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, 2018.

15. B. Samuel et K. Nubukpo, « Tournant néolibéral et consolidation de la bureaucratie transnationale. Note de recherche sur les statisticiens et économistes en Afrique de l'Ouest francophone », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 234, 2020, p. 50-65 ; J.-F. Kobiané et M. Pilon, « Contribution à une histoire de la démographie africaine. Regard sur l'Afrique francophone », *Politique africaine*, n° 161-162, 2021, p. 325-347.

16. B. Hibou et B. Samuel (dir.), « La macroéconomie par le bas », *Politique africaine*, n° 124, 2011, notamment l'entretien avec Kako Nubukpo « Les macroéconomistes africains : entre opportunisme théorique et improvisation empirique », *Politique africaine*, n° 124, 2011, p. 87-99 ; B. Samuel (dir.), « Raisons et imaginaires de la planification », *Politique africaine*, n° 145, 2017.

17. S. Dezalay (dir.), « Juristes, faiseurs d'État », *Politique africaine*, n° 138, 2015.

18. K. Vlassenroot et T. Raeymaekers, *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Gand, Academia Press, 2004 ; T. Carayannis et L. Lombard (dir.), *Making Sense of the Central African Republic*, Londres, Zed Books, 2015.

19. En 2015, on comptait 5 fonctionnaires pour 1 000 habitants au Mali contre 80 à 100 pour 1 000 dans les pays occidentaux. À l'exception du Niger (3 pour 1 000), les pays de la région ont des taux d'encadrement étatique supérieurs : 13 pour 1 000 au Gabon, 9 pour 1 000 au Burkina Faso ou encore 8 pour 1 000 au Sénégal.

humanitaires ont assumé certaines fonctions essentielles de l'État[20]. Par la suite, les politiques d'ajustement structurel des années 1980 ont entraîné une baisse du nombre de fonctionnaires qui a particulièrement affecté l'éducation. Cette crise institutionnelle a été paradoxalement accentuée par la démocratisation des années 1990 qui s'est traduite par une influence croissante de divers groupes de pression (syndicats, autorités coutumières, partis politiques)[21]. Enfin, le déclenchement de la guerre civile en 2012, l'intervention française et la succession de coups d'État ont accéléré la déconstruction des institutions[22].

Si ces phénomènes ont été bien analysés, le fonctionnement du champ bureaucratique malien a été peu étudié. Parmi les études générales sur l'État, on mentionnera les ouvrages de Moussa Mara, Susanna Wing et Virginie Baudais[23], plusieurs articles importants[24] et quelques thèses[25]. Les mémoires des hommes politiques maliens qui font le récit de leur passage dans les ministères donnent un éclairage sur l'administration au quotidien, mais leur approche reste généralement anecdotique[26]. Par ailleurs, la plupart des travaux se focalisent sur la relation entre les fonctionnaires et le public – l'interaction au guichet, la corruption quotidienne et les effets de la décentralisation – et sont moins attentifs, voire ignorent, les logiques propres au champ bureaucratique[27]. Enfin, les résultats des études sur les pays voisins, Niger notamment où la littérature est plus abondante, bien que pertinente, ne sont pas directement transposables car le champ bureaucratique malien est spécifique en ce qu'il est l'un des plus transnationaux de l'Afrique de l'Ouest[28]. Avec ces précautions tenant aux limites de la littérature existante, il

20. G. Mann, *From Empires to NGOs in the West African Sahel: The Road to Nongovernmentality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

21. C. Thiriot, « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002, p. 277-295.

22. I. Bergamaschi, « Donors between a Wake-up Call and Business as Usual: Talking about Politics, Imagining the State and Revamping Aid in Bamako, 2012–2013 », *Mande Studies*, vol. 19, 2017, p. 77-104.

23. M. Mara, *L'État au Mali*, Bamako, Nouvelle imprimerie bamakoise, 2010 ; S. Wing, *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007). La quête d'un État de droit*, Paris, Karthala, 2013 ; V. Baudais, *Les trajectoires de l'État au Mali*, Paris, L'Harmattan, 2016.

24. S. Bagayoko, « L'État au Mali : représentation, autonomie et modes de fonctionnement », *in* E. Terray (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 91-122 ; M.-F. Lange, « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien », *Autrepart*, n° 10, 1999, p. 117-134 ; A. Keïta, S. Lima et C. Thiriot, « État, décentralisation et environnement : inventaire critique d'une crise multiforme », *in* J. Brunet-Jailly, J. Charmes et D. Konaté (dir.), *Le Mali contemporain*, Marseille, IRD éditions, 2018, p. 65-88.

25. Notamment L. Savane, *Le renouveau des élites politiques au Mali. Sociologie des élites parlementaires maliennes de l'avènement de la démocratie à nos jours (1992-2012)*, Thèse de doctorat en science politique, Montpellier, Université de Montpellier 1, 2012 ; M. Fomba, *La profession de magistrat au Mali. La difficile quête d'indépendance du juge*, Thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, Université de Bordeaux 4, 2013 ; Z. Diarra, *Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'État*, Thèse de doctorat en droit, Grenoble, Université de Grenoble, 2014 ; M. Guindo, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, Thèse de doctorat en droit, Strasbourg, Université de Strasbourg, 2020.

26. A. O. Konaré, *Un Africain du Mali. Entretiens avec Bernard Cattanéo*, Bamako, Cauris éditions, 2004 ; M. Sidibé, *La politique sanitaire et sociale du Mali, 1992-1997. Les choix, les actions et les perspectives*, Bamako, Éditions Jamana, 2017 ; M. I. Konaté, *Justice en Afrique : ce grand corps malade. Le cas du Mali (un ancien ministre témoigne)*, Bamako, La Sahélienne, 2018.

27. Parmi une littérature importante, voir M. Bertrand, « Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako », *Autrepart*, n° 10, 1999, p. 23-40. J. Bouju, « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », *Autrepart*, n° 14, 2000, p. 143-163 ; M. Deridder, *Élites, élections et transformation du politique au Mali. « Ceux qui cherchent le pouvoir sont parmi nous »*, Paris, Karthala, 2021.

28. L'intervention internationale à partir de 2013 a accru les effets de l'extraversion déjà forte de l'État malien depuis 1991. Voir I. Bergamaschi, « "Appropriation" et "lutte contre la pauvreté" au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents », *Revue Tiers Monde*, n° 205, 2011, p. 135-150 ; Y. Gologo, « La réforme de l'État au Mali et les partenaires techniques et financiers », *in* J.-C. Froment et M. Mathieu (dir.), *Droit et politique. La circulation internationale des modèles en question*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2014, p. 63-

semble y avoir un consensus sur la prévalence des relations de parentèle dans les institutions et la désobjectivation qui les affecte. Se pose donc avec acuité la question du fonctionnement du champ bureaucratique malien – en particulier son autonomie par rapport au taraudage des réseaux familiaux, claniques, religieux, etc. – dans un contexte d'involution de l'État.
Dans le cadre d'une étude plus large sur l'État malien, nous avons effectué une recherche sur l'École nationale d'administration (Ena). Durant des séjours entre septembre 2019 et février 2022, nous avons réuni 311 biographies d'énarques grâce aux données disponibles dans les documents officiels (décrets par exemple), aux statistiques produites par l'Ena, et à nos questionnaires et nos entretiens avec des élèves de l'Ena et des énarques en poste. Cette enquête s'est heurtée aux réticences de l'Amicale des anciens élèves, qui n'a pas souhaité distribuer notre questionnaire à ses membres, notre position de chercheurs français ayant probablement joué un rôle dans ce refus, au caractère très embryonnaire de l'administration de l'Ena. Pour autant, les entretiens individuels et collectifs avec les élèves fonctionnaires, les énarques et les directeurs successifs de l'école se sont avérés remarquablement productifs.
Notre enquête met en lumière des phénomènes dont Dominique Darbon déplorait l'absence dans les pays africains :

> « La construction d'Ena et d'Enam, et d'autres écoles d'application, n'a jamais débouché sur une forme de socialisation et de connivence intergénérationnelle proche de celle qu'on retrouve parmi les hauts fonctionnaires issus des grandes écoles en France ou des circuits universitaires très spécifiques en Grande-Bretagne, au Japon ou en Allemagne[29]. »

L'Ena du Mali, qui a formé plusieurs centaines d'administrateurs depuis sa création en 2009, est un cas d'autant plus intéressant qu'elle est fragile, sabordée par la classe politique, et constitue de ce fait un outil d'analyse fécond des différentes dynamiques qui affectent le champ bureaucratique. La formation d'un nouveau corps d'énarques est le résultat d'une coalition entre des hauts fonctionnaires et quelques hommes politiques confrontés à un risque d'effondrement des institutions. L'analyse des profils sociaux des énarques fait apparaître l'absence d'héritiers de la bourgeoisie internationalisée et des grandes fortunes commerçantes, alors que les énarques issus du monde rural ou dont le père a un faible capital scolaire sont bien représentés. En raison d'un statut spécifique et d'une scolarité intense avec des effectifs réduits, l'Ena permet la formation d'un esprit de corps entretenu au sein de l'Amicale des anciens élèves. En dépit d'une ascension souvent rapide des énarques dans la structure administrative, ils ne parviennent pas à imposer une réforme de l'administration, en partie du fait de résistances sociales à l'application des normes bureaucratiques, mais surtout de la stratégie des élites politiques qui vise à affaiblir le corps par un recrutement malthusien et des ressources décroissantes. Nous nous pencherons tout d'abord sur la genèse de l'école, pour ensuite nous intéresser à son recrutement, puis à la fabrique d'un esprit de corps, pour enfin analyser l'échec de ce projet de refondation l'État.

L'établissement de l'Ena, un coup bureaucratique

L'établissement d'une nouvelle Ena à la fin des années 2000 constitue le coup bureaucratique d'une coalition de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques en réaction à une incompétence telle des cadres A de la fonction publique qu'elle menace le fonctionnement quotidien des

72 ; I. Bergamaschi, « Building State Capacities? The Case of the Poverty Reduction Strategy Paper Unit in Mali », *in* T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, 2014, p. 271-300.
29. D. Darbon, « De l'introuvable à l'innommable… », art. cité, p. 31.

ministères. En effet, la conjonction de l'effondrement du système éducatif suite aux politiques d'ajustement structurel des années 1980, de recrutements frauduleux à partir des années 1990, de la promotion indue de fonctionnaire de rang B au cadre A et de la difficulté à faire revenir au pays les Maliens bénéficiaires d'une bourse pour étudier à l'étranger se traduit par une détérioration marquée des compétences des cadres A[30]. Revenant sur les raisons de la fondation de l'Ena, Fousseyni Samaké, directeur de cabinet du Premier ministre Modibo Sidibé (2007-2011)[31], explique ainsi :

> « Sous ATT [le président Amadou Toumani Traoré (2002-2012)], l'efficacité gouvernementale s'est beaucoup réduite. Le niveau des cadres A était bon, mais on a observé une dégradation progressive avec le plan d'ajustement structurel qui a limité le nombre de fonctionnaires et le plafond de la masse salariale. Or les plus nombreux à partir ont été les enseignants. Cette dégradation s'est fait sentir dans la préparation des textes et le management des équipes dans les ministères. Le problème est lié au fait qu'il n'y a pas eu de recrutement en raison de problèmes budgétaires, mais aussi que beaucoup de cadres B sont devenus cadres A par corruption. Ces pratiques ont été interdites par les Premiers ministres successifs, mais elles continuaient[32]. »

L'ancien Premier ministre Modibo Sibidé justifie également cette réforme en mentionnant une tournée faite en 2008 à Kidal lors de laquelle il a constaté que 60 % des cadres n'étaient pas assez formés pour être opérationnels[33].

Un projet de réforme prend forme au début des années 2000, porté par des hauts fonctionnaires réformateurs entrés en politique, notamment les frères Mandé et Modibo Sidibé, sans incitation des bailleurs internationaux, qui ne feront jamais une priorité du soutien de l'Ena. En 2003, le Programme de développement institutionnel (PDI) inclut des mesures de renforcement de la haute administration, dont l'institution d'une Ena. Mais ce projet n'aboutit pas, notamment en raison d'un conflit sur l'institution de rattachement de l'école, ainsi que l'explique Modibo Sidibé : « Le texte avait été écrit sous [le Premier ministre] Mandé [Sidibé (2000-2002)], il y a eu un débat avec le président [Alpha Oumar Konaré], qui voulait la rattacher à la présidence, alors que Mandé voulait qu'elle soit chez le Premier ministre, et donc cela avait bloqué la réforme[34]. » Devenu Premier ministre, Modibo Sidibé impose le rattachement de l'Ena à la primature, et son directeur de cabinet, Fousseyni Samaké, qui pilote la réforme, est nommé à la direction de l'école en 2009.

Devant l'incapacité de réformer les structures existantes, l'option retenue est de créer une nouvelle structure. En effet, la réforme par contournement est une pratique habituelle dans l'appareil d'État, ce qui explique qu'on aboutit souvent à une multiplication d'institutions dont les compétences se recoupent. Le choix d'une structure indépendante de l'université, sur le modèle français, doit en effet être appréhendé à l'aune des dysfonctionnements de l'université malienne. La première École nationale d'administration (1958-1998) était en fait un département universitaire qui dispensait des enseignements généraux en droit et en économie, sans concours d'entrée ni statut de fonctionnaire pour les étudiants, mais avec un recrutement dans la fonction publique quasi automatique jusqu'au milieu des années 1980[35]. Après l'établissement en 1984 d'un concours d'entrée à la fonction publique qui a réduit

30. À l'exception, dans les années 1990, de ceux qui se forment dans les pays communistes en raison de leur difficile insertion sur ces marchés de l'emploi.
31. Né en 1952 à Bamako, Modibo Sidibé est une figure politique de la III[e] République. Fonctionnaire de police et homme politique, il a successivement été ministre de la Santé (1993-1997), ministre des Affaires étrangères (1997-2002), secrétaire général de la présidence (2002-2007), puis Premier ministre (2007-2011). Il s'est ensuite porté candidat aux élections de 2012 et de 2018.
32. Entretien avec Fousseyni Samaké, Bamako, 23 janvier 2020.
33. Entretien avec Modibo Sidibé, Bamako, 19 février 2021.
34. *Ibid*.
35. Z. Diarra, *Les mutations de la haute fonction publique au Mali…*, *op. cit.*, p. 146-147.

progressivement le nombre de places offertes, on observe une augmentation parallèle du nombre d'inscrits à l'Ena, mais avec une formation de plus en plus dévaluée. À l'instar de l'ensemble de l'université malienne, cette dernière était en effet gangrénée par l'achat des diplômes et les passe-droits, la médiocrité des enseignements et l'absence de tradition de recherche. En particulier, les syndicats étudiants – sur lesquels s'est appuyée la classe politique depuis 1991 – négociaient les notes et géraient les cités universitaires et les parkings[36]. Les grèves des étudiants et des professeurs ont conduit à une multiplication des années blanches et à des incidents violents[37]. En 1998, la déqualification accélérée des diplômés maliens a entraîné une refondation de l'université du Mali et la fermeture de l'ancienne Ena au profit d'une faculté de sciences juridiques et économiques (FSJE) au sein de l'université de Bamako. Cependant, en 2007, un rapport du Commissariat au développement institutionnel a pointé les mêmes problèmes de formation des cadres nouvellement recrutés[38].

Pour plusieurs raisons, l'établissement de l'Ena représente une rupture par rapport aux modalités de recrutement et de formation alors existantes pour les cadres de l'administration. Le recrutement et la promotion au sein de la fonction publique malienne se caractérisent ces dernières décennies par le poids des réseaux clientélistes et des pratiques de corruption. Ces vingt dernières années, des milliers de cadres A ont par exemple été recrutés par le biais de procédures frauduleuses, dont la dénonciation récurrente n'a pas eu de conséquences. La nouveauté décisive est l'instauration d'un concours d'entrée qui a un double objectif : éviter les passe-droits et permettre la réussite de candidats issus des classes moyennes et populaires. La loi instituant l'Ena, votée en 2006, définit les modalités de la sélection et de la scolarité. Le recrutement se fait au niveau maîtrise, à travers un concours organisé selon des règles stables et avec un jury protégé des pressions politiques ou de l'interférence des familles influentes. Les membres du jury sont en majorité des cadres de l'administration, actifs ou à la retraite, et quelques universitaires. Le choix des corps est effectué avant le concours, une partie des épreuves étant spécifiques[39].

Par ailleurs, et à la différence de l'Ena française, le concours est organisé de manière à limiter les biais en faveur des enfants des classes supérieures, dans un pays où le système scolaire est en perdition et où les inégalités sociales sont très marquées. Ainsi, le capital culturel est relativement peu valorisé et les matières techniques, notamment le droit administratif, sont déterminantes dans la réussite, ce qui favorise les milieux populaires, probablement moins à l'aise dans les épreuves de culture générale, l'oral ou les langues étrangères. Par ailleurs, sur le campus de l'Ena, des logements pour les étudiants provinciaux, *a priori* d'origine plus modeste, ont été construits, mais ne sont toujours pas fonctionnels. En raison probablement du fort taux de chômage des diplômés et, peut-être, de sa réputation de transparence, le concours va se révéler être un succès. En 2010, il attire ainsi près de 9 000 candidats pour moins d'une centaine de places. Ce nombre augmente tous les ans, jusqu'à atteindre près de 20 000 candidats pour 47 places en 2017, un chiffre qui reste stable en 2018 et en 2019 et continue de croître en 2022 avec 25 000 candidats[40].

36. Pour une analyse des contestations étudiantes et de leur dimension politique, voir J. Siméant, *Contester au Mali. Formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Paris, Karthala, 2014.

37. Pour un témoignage sur la corruption et la violence de l'enseignement supérieur, voir Boubacar Sangaré, *Être étudiant au Mali. Chroniques d'une vie d'étudiant*, Bamako, La Sahélienne, 2016.

38. Z. Diarra, *Les mutations de la haute fonction publique au Mali…*, *op. cit.*, p. 259.

39. Neuf corps ont été formés : inspecteurs des impôts, inspecteurs des finances, planificateurs, administrateurs civils, inspecteurs du Trésor, inspecteurs des douanes, conseillers des affaires étrangères, inspecteurs des services économiques, administrateurs du travail et de la sécurité sociale.

40. Les modalités du concours ont été modifiées en 2022, après la fin de notre enquête. Nos analyses portent donc sur les promotions antérieures.

Les origines modestes des énarques

Les personnes qui réussissent le concours sont majoritairement issues des catégories populaires et de la classe moyenne, ce dont les énarques ont conscience et qu'ils revendiquent. Les élèves des six promotions sont en majorité fils de paysans et de petits fonctionnaires ; la grande majorité est née en dehors de Bamako, dans une proportion qui varie entre les deux tiers et les trois quarts selon les promotions. Nous n'avons pas trouvé de différences significatives entre les profils des différents corps. Sur les trois années pour lesquelles nous disposons de données plus complètes (2017, 2018 et 2019), on constate une inflexion, car la prédominance des classes populaires est contestée par les classes moyennes et supérieures. Ainsi, pour la promotion de 2017, la profession du père indique un capital scolaire pour 9 des 39 répondants (sur 46 admis) : infirmiers, infirmier vétérinaire, ingénieur, comptables, enseignants. Environ une dizaine sont fonctionnaires avec une incertitude sur certains diplômés comme les ingénieurs ou le technicien d'agriculture, qui peuvent dépendre ou non du secteur public. Les fils de cultivateurs (19) et d'ouvriers (5), qualifiés ou non, représentent plus de la moitié de la promotion. Les données sur la profession du père pour la promotion de 2018 (64 réponses sur 74 admis) nous donnent deux indications. D'une part, le capital scolaire du père est probablement faible ou inexistant (agriculteur, commerçant, marabout) dans la majorité des cas, soit 36. 18 énarques ont un père qui possède un diplôme universitaire (7 enseignants, 4 ingénieurs, un infirmier vétérinaire, un contrôleur du service économique, un chef de service commercial, un technicien d'agriculture et un directeur d'un service technique dans le domaine rural). D'autre part, le second enseignement est l'ancrage rural, y compris pour les diplômés (les ingénieurs sont agronomes, l'infirmier est infirmier vétérinaire). Cependant, les fils d'agriculteurs sont minoritaires (16, soit environ un quart des énarques pour lesquels nous disposons de ces informations) et les fils de fonctionnaires – enseignants, militaire, gendarme, etc. – sont un peu plus nombreux (17). Pour la promotion de 2019, le tableau qui se dessine est celui d'un recrutement hétérogène avec un tiers issu des classes moyenne et supérieure, un tiers issu du monde agricole et une proportion significative de fils de fonctionnaires. Le capital culturel du père est important pour 11 énarques (4 ingénieurs, 6 enseignants, 1 médecin) sur les 37 qui ont répondu à notre questionnaire (sur 49 élèves fonctionnaires). On compte par ailleurs 9 agriculteurs et un moniteur d'agriculture. Les fonctionnaires sont au moins 10 (6 enseignants, 1 militaire, 1 adjoint d'administration, 1 gendarme, 1 médecin). Autre indice de l'appartenance à un milieu relativement modeste, les trois quarts des mères ne travaillent pas et ne sont pas diplômées.
Par ailleurs, la plupart des énarques ont connu une vie professionnelle avant l'admission au concours. L'âge moyen d'entrée à l'Ena est en effet relativement élevé, une trentaine d'années, sans variation significative entre les corps et entre les promotions. Les cas d'entrée directe après le diplôme restent rares et la plupart de nos interlocuteurs ont passé le concours à plusieurs reprises. Ainsi, les deux tiers des 49 élèves fonctionnaires de la sixième promotion (2019) l'ont passé trois fois ou plus, dont cinq qui l'ont passé six fois. Par ailleurs, les emplois occupés avant d'intégrer l'Ena sont généralement alimentaires et d'une grande diversité : employé d'ONG, cultivateur, vendeur de cartes téléphoniques dans la rue, enseignant, DJ en boîte de nuit, pompiste, électrotechnicien, chargé de clientèle en banque, etc.

Profil 1. Une ascension sociale par l'école[41]
Fils de cultivateurs, élevé dans un village à 40 km de la ville de Sikasso, il est le neuvième enfant d'une fratrie de douze. Il poursuit une éducation secondaire en tant que boursier dans un collège, puis au lycée public de la ville de Sikasso. Son éducation secondaire représente un effort financier considérable pour son père et il loge alors chez des membres de sa famille

41. Entretien avec un énarque de la troisième promotion (2013-2015), corps des planificateurs, Bamako, 24 janvier 2020.

élargie. Il poursuit ensuite des études supérieures à Bamako grâce à un oncle paternel qui le loge, ce qui lui permet d'obtenir une maîtrise en aménagement du territoire (2004). Pour financer son cursus académique, il se fait embaucher comme pompiste dans une station-service, dont il deviendra le gérant après avoir obtenu sa maîtrise. En 2009, il est recruté par une organisation humanitaire en tant que conseiller agricole pour conduire un projet de développement communautaire près de Ségou, puis un autre près de Bougouni.

Pour préparer le concours du corps des planificateurs de 2013, il prend un congé de cinq mois :

> « J'ai réuni toute la documentation, j'ai affiché des fiches Padex sur lesquelles on écrivait, sur les quatre côtés des murs. Avec un ami, on se donnait chaque jour un sujet. J'ai trouvé le programme auprès de ceux qui étaient déjà à l'Ena et je lisais tout sur la planification. J'avais préparé tous les sujets donnés aux concours précédents. J'avais deviné qu'en culture générale la crise inciterait à donner un sujet sur l'État, et donc j'ai étudié la question. Le Mali venait de signer l'accord de Ouagadougou, j'ai deviné que l'aide au développement pouvait tomber comme sujet technique et le dernier était sur la planification. J'ai beaucoup lu sur la façon de préparer une dissertation. On travaillait jusqu'à 22 heures, et je continuai jusqu'à minuit comme si j'étais dans ma salle d'examen à travailler sur ma vitesse d'écriture, ma calligraphie, et le matin, je relisais pour m'améliorer. Au même moment, j'avais postulé à un autre poste de coordinateur dans une autre ONG. »

Il tire un bilan mitigé sur son choix d'intégrer l'Ena :

> « L'Ena m'a rendu malheureux, car j'étais auparavant chef de station et coordinateur. Depuis l'âge de 20 ans, je passais mon temps à diriger et là, je deviens élève fonctionnaire. J'ai acquis de nouvelles connaissances, découvert un autre monde, mais mes connaissances antérieures ne comptaient plus. […] Du point de vue financier, j'étais à 300-400 000 CFA, je suis passé à 115 000 CFA. Avec cette somme, alors que j'ai un enfant, je dois pourtant donner à ma famille car on doit rendre ce qui a été donné. Ce qui me motive, c'est la connaissance, ce qui cadre avec mon travail de planificateur. La charge de travail était importante, le rythme très soutenu pour une formation, mais moi j'avais l'habitude d'un travail plus intense encore dans une station-service. Les formateurs étaient solides, j'ai beaucoup appris. »

La plupart des admis sont diplômés des universités maliennes, leurs diplômes sont nationaux à la différence de ceux des enfants de la grande bourgeoisie du Mali. Les formations à l'étranger restent très minoritaires et à peu près stables en proportion d'une promotion à l'autre : 5 sur 46 pour la promotion 2017 (Côte d'Ivoire, Sénégal, France), 9 sur 74 pour la promotion 2018 (Turquie, France, Sénégal, Algérie, Burkina Faso), 5 sur 49 pour la promotion 2019 (France, Côte d'Ivoire, Cameroun, Canada), soit un peu plus de 10 %. La Côte d'Ivoire, où de nombreux Maliens ont émigré dans les années 1990, généralement pour des raisons économiques, a formé un nombre significatif de futurs énarques[42]. Ces jeunes Maliens élevés en Côte d'Ivoire ont profité d'un meilleur niveau d'éducation, sans nécessairement appartenir à un milieu social aisé, d'où leur surreprésentation parmi les bourses d'excellence, réputées sélectives.

Par ailleurs, pour les derniers concours (2017, 2018, 2019), on note une insertion des candidats dans des réseaux d'interconnaissance qui semblent jouer un rôle dans la réussite. Ainsi, la moitié des élèves fonctionnaires de la promotion 2019 connaissent quelqu'un d'une promotion antérieure, 15 des 47 reçus nous ont déclaré avoir connu un membre de sa promotion avant le concours. Ce chiffre est significatif, surtout si l'on rappelle que, dans les récits personnels, l'exemple et les encouragements jouent un rôle central. De plus, les reçus ont souvent préparé le concours en groupe. Il semble que l'université soit le principal lieu de formation des groupes informels qui préparent les concours administratifs : l'École de la magistrature, le barreau, le notariat. Le passage par des préparations payantes, qui n'existaient pas pour les premières

42. M. Bertrand, « Migrations internationales en Côte d'Ivoire et investissement de retour au Mali », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 49, 1990, p. 89-98.

promotions, reste rare pour la sixième promotion, puisque seuls quatre énarques y ont eu accès. Les cours sont dispensés par des anciens élèves de l'Ena, pour un coût modeste de 20 000 FCFA pour un mois, avec des classes regroupant une centaine de personnes[43].

Que la majorité des énarques appartiennent aux classes moyennes et populaires découle en partie du fait que les élites sociales se désintéressent de la haute administration, en particulier parce que le concours suppose un travail sérieux en amont et que la formation est mal payée. Pour les élites, l'accès à l'État se fait plutôt à travers des liens personnels avec les milieux politiques, qui permettent de contourner les procédures pour l'attribution des contrats publics ou l'évitement des impôts. De plus, les enfants de la grande bourgeoisie qui étudient à l'étranger ne reviennent pas au pays ou s'inscrivent dans des circuits migratoires qui interdisent ce type d'emploi. Leurs activités professionnelles se déroulent plutôt dans le secteur économique : import-export, banques, télécoms, avocats d'affaires[44].

Enfin, les femmes sont très peu nombreuses à intégrer l'Ena, de 2 % à 8 % des admis selon les promotions[45], bien qu'elles représentent environ un cinquième des candidats. Au total, elles sont 16 parmi les 398 admis des 6 premières promotions, soit 4 %. Cette tendance perdure pour la sixième promotion où elles représentaient, avec 2 admises pour 47 élèves fonctionnaires, à peine plus de 4 % de la promotion.

Tableau 1. Candidates et admises au concours de l'Ena

Année du concours	Candidates présentées	En proportion des candidats	Admises	En proportion des admis
2010	2 042	21,83 %	2	2,89 %
2011	1 863	18,15 %	6	7,79 %
2013	2 827	20,28 %	3	3,52 %
2017	4 672	23,64 %	1	2,17 %
2018	3 866	21,13 %	2	2,70 %

En 2018, dans une note adressée à l'Agence canadienne de développement international, le directeur de l'Ena, Amadou Keïta (2017-2019), s'inquiétait des conséquences de ce recrutement :

> « Si cette tendance continue, il y aura, dans les années à venir, un nombre insignifiant d'agents de sexe féminin dans les corps recrutés par la voie de l'Ena. Ceci est d'autant plus inéluctable qu'il y a par ailleurs une réduction continue de leur nombre dans les cadres A avec les départs annuels à la retraite. À l'évidence, il y a un grand risque de masculinisation des corps recrutés par la voie de l'Ena. Ceci porterait un coup sérieux aux efforts réalisés ces dernières années en vue d'une plus grande équité entre les hommes et les femmes dans l'accès à la fonction publique[46]. »

43. Récemment, plusieurs initiatives ont été lancées pour mettre en place des préparations, notamment à la faculté de sciences administrative et politique de l'université de Bamako, avec l'aide de l'IEP (Institut d'études politiques) de Bordeaux, et dans le cadre d'un projet canadien de promotion des femmes dans les concours de la fonction publique qui propose une préparation, animée par deux femmes énarques, pour vingt candidates au concours.

44. Ceci n'est pas sans rappeler le travail de France Bourgouin sur les jeunes issus des élites africaines, formés dans des institutions prestigieuses à l'étranger et qui « se considèrent comme cosmopolites », en décalage avec la génération précédente, qui cherchait une position dominante au niveau national. F. Bourgouin, « Des individualistes globaux : ruptures et discontinuités dans les familles d'élites africaines transnationales », *Autrepart*, n° 57-58, 2011, p. 300.

45. Cette dynamique n'est pas propre à la haute fonction publique. La classe politique est très largement masculine et les députées représentent ainsi entre 3 % et 13 % de l'Assemblée selon les années. Voir B. Sanankoua « Femmes et Parlement au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 210, 2004, p. 145-156.

46. A. Keïta, *Note relative à la problématique de l'accès des femmes à la formation initiale de l'École nationale du Mali*, Gatineau, Agence canadienne de développement international, 2018.

En effet, en 2010, les femmes représentent 17 % des cadres A de la fonction publique – une part qui tend à diminuer très légèrement avec 16,7 % en 2016 –, ce qui fait du recrutement de l'Ena un facteur de masculinisation[47]. Plusieurs facteurs semblent expliquer cette sous-représentation des femmes. Les demandes sociales qui pèsent sur celles-ci – mariage, enfants et, dans certains cas, renoncement à chercher un emploi salarié – favorisent l'auto-exclusion et constituent des obstacles à la préparation. Une énarque nous explique ainsi que « celles qui réussissent le concours, quand elles sont mariées avec des enfants, ont beaucoup de contraintes, ce qui met des obstacles à la préparation[48] ». Les trois énarques ou élèves fonctionnaires que nous avons rencontrées étaient jeunes au moment de leur admission ; il est probable que les femmes plus âgées soient prises par des contraintes familiales trop lourdes pour préparer un concours de ce type. À la différence des énarques hommes, les femmes que nous avons interrogées n'ont pas de première carrière ; leur réussite dépend plus étroitement de leur capital scolaire et, probablement, d'un soutien familial.

Profil 2. Les conditions atypiques de réussite d'une femme à l'Ena[49]
Élevée par une mère qui n'a pas été scolarisée (le père est décédé quand elle était enfant), notre interlocutrice est originaire de la région de Koulikoro. Très bonne élève, elle reçoit des encouragements de ses professeurs et obtient son bac en science et biologie. Alors qu'elle est lycéenne, elle rencontre un jeune Français qui lui fait connaître sa famille avec qui elle se lie d'amitié et qui décide de financer la fin de son lycée et ses études supérieures à Bamako.
Initialement attirée par la médecine, la difficulté du concours la dissuade et, grâce à l'appui financier de sa « famille adoptive » française et à l'accueil de sa famille élargie, elle obtient une maîtrise en analyse quantitative de l'économie à l'université de Bamako. Elle est alors en mesure de poursuivre ses études au Sénégal avec un master en banque. Ne trouvant pas de travail dans ce secteur, elle enchaîne donc un second master en management financier à Bamako. Probablement du fait cette formation, elle dit n'avoir pas beaucoup eu à travailler pour réussir le concours en 2011. Elle souligne enfin le rôle de sa mère, qui l'a toujours encouragée, notamment en ne voulant pas qu'elle se marie avant d'avoir terminé ses études, une différence décisive, selon elle, par rapport aux femmes de son entourage.

La fabrique d'un corps

Les énarques constituent un corps dont la cohésion repose sur un sentiment d'élection lié au concours, une formation exigeante, un statut qui les différencie des autres cadres A et la mobilisation de ses membres, notamment à travers l'Amicale des anciens élèves.
La réussite au concours produit un sentiment d'élection, une plus grande d'estime de soi et une reconnaissance sociale chez les élèves fonctionnaires. En particulier, les entretiens – collectifs et en tête-à-tête – montrent une remarquable homogénéité dans le récit que les énarques font de leur succès au concours d'entrée. Deux thèmes sont récurrents : la persévérance dans le travail et le caractère méritocratique du concours. Tous soulignent le rôle central du travail individuel et de l'autodiscipline, particulièrement nécessaires car la plupart d'entre eux étaient relativement âgés, chargés de famille, et avaient un emploi lors de la préparation du concours. De façon répétée, la réussite est expliquée par l'autodiscipline, en particulier la rationalisation du temps. Le thème du mérite individuel s'impose ainsi dans les récits : la vertu morale inspire

47. Women in Law and Development in Africa (WILDAF)/Mali, *Répertoire des femmes cadre A de la fonction publique de l'État. Cas de six ministères au Mali*, Bamako, USAID, 2018.
48. Entretien avec une énarque de la deuxième promotion, corps des inspecteurs des services économiques, Bamako, 27 janvier 2020.
49. *Ibid*.

la production de soi à travers une éthique inspirée de la bourgeoisie pieuse répandue dans la société malienne. De plus, le statut spécifique du concours de l'Ena par rapport aux autres concours de la fonction publique revient régulièrement dans les entretiens, notamment la différence avec celui de la magistrature, réputé corrompu. Un des récits récurrents met en scène une conversion du regard : leur croyance (et celle de leur entourage) dans la corruption du concours est renversée quand une connaissance, sans capital social ou financier, intègre l'école. Plusieurs élèves fonctionnaires insistent sur le rôle essentiel de ces expériences dans leur décision de tenter – ou de retenter – le concours. L'honnêteté perçue du processus renforce ainsi les dispositions à la croyance dans le corps.

La formation est orientée vers la production d'un habitus bureaucratique au sein de promotions soudées par des liens personnels. Le premier directeur de l'Ena, Fosseyni Samaké, a fait le choix d'une école professionnelle dont l'enseignement vise à développer des compétences techniques. Pour ce faire, il a tiré parti de son réseau professionnel étendu pour inviter des hauts fonctionnaires, des anciens ministres, des directeurs de cabinet, le directeur de l'Institut national de statistique, un ancien directeur des Archives nationales, etc., à enseigner au sein de l'école. Le choix des enseignants et les formats – des exposés oraux, la rédaction d'un décret ou la définition d'une politique publique – participent à produire un habitus bureaucratique, comme le raconte cet élève fonctionnaire :

> « À l'université, on faisait une seule présentation en quatre ans d'études. À l'Ena, toutes les semaines, on avait des présentations. L'Ena m'a permis de m'améliorer sur cet aspect, de vaincre ma timidité. Le cœur de notre formation, c'est les valeurs professionnelles : s'habiller décemment, s'appliquer, ce qui signifie d'utiliser sa prime pour respecter ces valeurs[50]. »

Les effectifs limités, entre 44 et 90 élèves fonctionnaires, le nombre d'heures de cours et le travail en équipe renforcent les liens personnels durant les deux années de la scolarité. De plus, lors de la deuxième année de spécialisation, les étudiants sont répartis selon le corps choisi au moment du concours, et les exposés et les rendus sont réalisés par des groupes de deux ou trois étudiants. Ces dispositifs favorisent une interconnaissance très forte et tous les élèves fonctionnaires soulignent l'intensité du travail et les liens qui en découlent, à l'instar de celui-ci :

> « Nous n'étions que 44 dans quatre corps, donc nous n'avions qu'une seule classe. On suivait parfois des cours de 7 heures jusqu'à 20 heures, pendant 6 mois, c'était très intense. Les échanges et la qualité des débats étaient tels qu'on ne voyait pas passer le temps. Les fonctionnaires et les ministres qui animaient les modules étaient de très bonne qualité, 20 modules de 20 à 30 heures[51]. »

Un autre énarque confirme ces propos :

> « On avait un emploi du temps chargé, beaucoup de cours sous forme d'exposés et de débats, de T.D., ce n'était pas comme les cours magistraux à l'université. Mais on ne sentait pas la fatigue. L'émulation entre nous était forte, les différences de profils disparaissaient entre économistes et juristes, et chacun complétait ce qu'il ne savait pas, car venant du droit ou de l'éco. Il y avait donc beaucoup de travail en dehors des cours. L'ambiance était bonne entre nous, avec une forte cohésion des élèves. On est sortis une fois ensemble au parc zoologique et on se retrouvait pour travailler[52]. »

50. Entretien avec un énarque de la deuxième promotion, corps de planificateurs, Bamako, 24 janvier 2020.
51. Entretien avec un énarque de la quatrième promotion, corps des planificateurs, Bamako, 24 janvier 2020.
52. Entretien avec un énarque à l'Instat, cellule planification des statistiques, Bamako, 24 janvier 2020.

Le sentiment d'appartenir à un corps d'élite est renforcé par le statut particulier des énarques au sein de la fonction publique. Ces derniers sont payés durant leur scolarité comme des cadres de rang A avec 6 ans d'ancienneté, puis commencent leur carrière 2 ans plus tard avec l'équivalent de 10 ans d'ancienneté. Ils sont donc mieux payés que leurs homologues plus âgés à des positions équivalentes ou supérieures. Cependant, ces privilèges n'entraînent pas de différence dans les carrières dans le sens où les énarques maliens n'ont pas de postes réservés. Cette situation se traduit par des tensions récurrentes, évidentes lors des premiers stages d'imprégnation. Un énarque nous dira ainsi que la première promotion s'est fait « piétiner » ; un autre rapporte les propos d'un fonctionnaire du ministère des Finances : « À tes gens, il faut leur donner un peu de modestie. Ils croient qu'ils sont meilleurs. »
Enfin, la mobilisation du corps est en partie une réaction à différents scandales qui touchent le concours d'entrée et menacent la réputation de l'institution. En particulier, les pressions exercées lors du concours d'entrée de 2018 ont entraîné une mobilisation des diplômés avec la création en 2017 de l'Amicale des anciens élèves fonctionnaires de l'École d'administration du Mali (AEFENAM) :

> « Il y a eu cette remise en cause du concours de l'Ena. Nous avons donc cherché à avoir la bonne information pour nous assurer de protéger la transparence du concours. Les anciens étaient très neutres, ils ont déployé des actions auprès de tous les acteurs pour avoir la bonne information. Et rien ne montre que le concours était truqué. Ce qui nous intéresse, c'est la crédibilité du concours, et il importe que la quatrième ou la cinquième promotion de l'Ena ne soient pas en doute. La réputation de l'école, c'est une des attributions de l'Amicale. »

Le scandale auquel cet énarque fait référence a éclaté à la suite de l'adaptation du concours d'entrée à la réforme LMD (licence, master, doctorat) en application des normes communautaires de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine). Or l'Ena recrute avec la maîtrise (Bac+4), un diplôme qui a disparu, et la licence est devenue le niveau requis pour la catégorie A (Bac+3). Le directeur de l'Ena de l'époque, Amadou Keïta, a respecté la lettre du décret en organisant le concours avec obligation de recrutement à Bac+4[53]. En 2018, un collectif de diplômés de licence, donc exclus du concours, porte plainte devant le tribunal administratif pour obtenir l'annulation du concours de 2018. Débouté, le collectif en appelle au Premier ministre, Soumeylou Boubèye Maïga (2017-2019), qui tranche en leur faveur, donnant à l'affaire une résonance nationale. En effet, Soumeylou Boubèye Maïga convoque Amadou Keïta le 24 novembre 2018, demande l'annulation du concours et l'accuse d'avoir reçu de l'argent de façon indue. Le lendemain, Amadou Keïta démissionne avec fracas, dénonçant dans la presse les pressions qu'il a subies et la volonté de la primature de contrôler le concours. Lors de nos entretiens, plusieurs personnes nous feront part – sans pouvoir les étayer – de leur suspicion vis-à-vis de la primature, qu'ils accusent d'avoir voulu favoriser certains candidats[54].
Le doute jeté sur le concours entraîne une mobilisation de l'Amicale et des énarques des premières promotions vont vérifier les résultats pour s'assurer qu'il n'a pas été manipulé et défendre publiquement son intégrité. De même, en février 2021, lorsque le ministère de la Fonction publique trouve un accord avec le principal syndicat malien, l'UNTM (Union nationale des travailleurs du Mali), pour le recrutement de fonctionnaires et une augmentation de leur traitement, ce qui entraîne une remise en cause du statut des énarques, ces derniers se

53. Amadou Keïta, qui connaissait bien l'enseignement supérieur et ses travers, voulait probablement maintenir le découplage entre Ena et université.
54. Il s'explique plus longuement dans la presse trois mois plus tard, « Ena : D[r] Amadou Keita évoque les raisons de sa démission », *Bamako News*, 20 février 2019, <http://bamakonews.net/2019/02/ena-dr-amadou-keita-evoque-les-raisons-de-sa-demission/>, consulté le 19 janvier 2023. Le concours de 2022 abaisse finalement le seuil de diplôme à la licence (arrêté N°2022-1553/PM-RM du 19 mai 2022).

mobilisent à travers un communiqué et commencent un travail de lobbying au sein des institutions.
Ces mobilisations successives jouent sur la protection des spécificités du corps par rapport au reste de la fonction publique. En lien avec l'Amicale, les promotions sont organisées en groupes WhatsApp (un pour l'ensemble de l'association et un par promotion). Ils maintiennent un esprit de corps avec des sorties récréatives, la circulation d'informations, notamment des documents juridiques comme les décrets. Reprenant le langage du bon gouvernement, le descriptif de l'Amicale précise ses ambitions : « (i) maintenir et renforcer l'élan de solidarité, de fraternité et de collaboration entre les anciens élèves-fonctionnaires, (ii) participer à la redynamisation de l'administration malienne et à la promotion de l'École Nationale d'Administration ». L'Amicale tire parti du statut de l'Ena, rattachée à la primature, pour envoyer directement ses plaintes au Premier ministre. Les diplômés de l'Ena lient les questions liées à l'école et à leur statut :

> « En tant qu'énarques, on n'est pas satisfaits des positions qu'on occupe. L'amicale vise surtout à renforcer les liens de camaraderie, à faire réseau. Dans les promotions, on demandait 100 places et on n'arrivait jamais à avoir les 100. Fousseyni [Samaké] a subi les mêmes pressions que [Amadou] Keïta et a tenu tête. Et, dans son discours, il a mis l'accent sur le fait d'incarner les valeurs morales de l'Ena. Autour de moi, les gens ont maintenant confiance dans le résultat. »

L'école et l'Amicale contribuent ainsi à produire un capital social collectif, qui fait fonctionner un réseau de hauts fonctionnaires au sein de l'appareil d'État.

L'échec d'un projet de refondation de l'État

Quelle est la place du corps des énarques dans le champ bureaucratique ? Malgré un projet réformateur, des débuts de carrière souvent prometteurs et des pratiques qui tranchent effectivement avec les habitudes de l'administration malienne, le corps s'est non seulement heurté à des résistances sociales, mais surtout à une absence de soutien politique.
Nous avons vu comment l'Ena a produit un corps d'administrateurs soudé par un statut, des origines sociales assez homogènes et des relations interpersonnelles qui ont permis la constitution d'un réseau actif d'échanges (groupes de discussions informels, réseaux sociaux, etc.). Cette socialisation intense explique l'émergence d'un projet informel de révolution bureaucratique, autrement dit de refondation de l'État. Un objectif collectif des énarques que nous avons interrogés est d'opérer une dissociation entre les positions dominantes dans le champ bureaucratique et les élites sociales. Cette disposition à la fois légaliste et contestataire s'explique par la composition d'un corps qui a un capital scolaire important, mais peu internationalisé, et un faible capital social en dehors de l'appartenance au groupe des énarques. Les ressources de l'État – peut-être autant symboliques que financières – sont l'enjeu d'une lutte qui est aussi une réaction à la dévalorisation du statut de fonctionnaire et, plus largement, de l'État depuis les années 1980. Une énarque nous dit ainsi : « Sur le long terme, la création de l'Ena vise à inverser la pyramide professionnelle. Auparavant, le fait d'être fils de notable ou de fonctionnaire haut placé permettait d'accéder à des postes importants : l'Ena nouveau modèle vise à renverser cette logique[55]. » Allant dans le même sens, un autre énarque explique : « On avait conscience que l'Ena pouvait participer à retourner la pyramide sociale car ce sont les fils de nantis qui vont dans les écoles occidentales pour diriger les fils du pays. L'Ena

55. Entretien avec un énarque de la deuxième promotion, corps des administrateurs civils, Bamako, 13 janvier 2020.

pourrait participer à renverser cette dynamique[56]. » La concurrence avec les enfants de la bourgeoisie internationalisée est assumée par de nombreux énarques. L'affirmation de la spécificité du corps passe également par un rejet de toute forme d'engagement partisan et une distance assumée à l'égard de la classe politique. Nous n'avons ainsi eu connaissance d'aucun énarque ayant poursuivi une carrière politique. Dans cette revendication d'être « apolitique », on retrouve une prétention à l'universel, par-delà les arrangements qui ont caractérisé le multipartisme de la III^{e} République (1991-2020).

Le corps travaille à assurer une présence hégémonique aux postes de direction de l'administration centrale, mais l'Ena n'a formé que six promotions assez réduites en nombre, et les carrières des énarques sont donc encore en pleine évolution. Leur compétence technique et leur réseau facilitent leur réussite. Ainsi, les élèves fonctionnaires trouvent aisément des stages car ils peuvent compter sur les énarques et les hauts fonctionnaires qui enseignent à l'Ena et qui profitent souvent de leurs cours pour repérer des élèves. Leur compétence les rend rapidement indispensables dans les ministères, où la plupart des cadres A ne maîtrisent pas le droit administratif et les outils de gestion. Une fois en poste, l'appartenance au corps facilite les contacts interministériels. En effet, leur maîtrise du langage bureaucratique et la participation au réseau informel des énarques sur WhatsApp font qu'ils disposent d'un avantage informationnel :

> « Les arrêtés, les décrets, les textes de loi ne sont pas forcément disponibles facilement. Nous les partageons donc sur les WhatsApp des anciens de l'Ena, nous partageons aussi d'autres informations comme les décisions du Conseil des ministres ou les nominations. Souvent, nous sommes informés avant même l'annonce officielle[57]. »

Les énarques, amenés à assurer des fonctions de coordination, sont donc particulièrement aptes à faire le lien entre administrations, d'autant plus qu'ils sont à la fois au budget et dans les autres ministères. En conséquence, certains énarques se retrouvent dans des postes de direction dès les premières années de leur carrière, notamment dans les administrations les mieux dotées comme les Affaires étrangères ou le ministère des Finances. Dans ces deux ministères, leurs compétences techniques sont valorisées et les énarques sont dans des positions favorables, voire dominantes dans le cas du ministère des Affaires étrangères. Leur avantage initial s'accroît au cours de leur carrière puisqu'ils décrochent souvent les formations à l'étranger offertes par la fonction publique malienne. Ils monopolisent ainsi depuis quelques années les deux places réservées par l'Ena française aux fonctionnaires maliens. Ils sont également des interlocuteurs privilégiés pour les bailleurs, à l'instar d'un ancien président de l'Amicale, cadre au sein de la direction du Trésor, devenu le point focal au Mali des agences de notation Moody's et Fitch. À l'inverse, le déclin des prérogatives préfectorales avec la décentralisation et les nominations de militaires aux postes de gouverneurs et de préfets font que les possibilités de carrières pour les administrateurs civils sont limitées, accélérant les sorties du corps (4 sur 5 de la première promotion). Une des priorités de l'Ena en 2009 était pourtant la formation d'administrateurs civils pour renforcer un corps préfectoral en crise, alors que la décentralisation entraînait des tensions croissantes.

Cependant, le projet réformateur des énarques se heurte à différentes réalités, la première étant les résistances au sein même de l'administration. En effet, la réforme des pratiques pour un meilleur respect des normes bureaucratiques ressort de tous les entretiens comme le sens même de leur engagement,. Leur attitude par rapport à la règle bureaucratique, qu'ils maîtrisent et qui reste le fondement de leur pouvoir, les met en porte-à-faux par rapport aux échelons inférieurs

56. Entretien avec un énarque de la deuxième promotion, corps des affaires étrangères, Bamako, 20 février 2021.
57. Entretien avec un énarque de la deuxième promotion, corps des inspecteurs des services économiques, Bamako, 27 janvier 2020.

et supérieurs de l'administration, en raison de la préférence pour l'oral par rapport à l'écrit et de l'impossibilité de fait de sanctionner les fonctionnaires qui méconnaissent des règles, même quand les écarts sont spectaculaires. Ainsi, une inspectrice du service économique rapporte les problèmes que lui a causés la rédaction d'une note sur l'organisation de son service. Dans ce cas, l'application des procédures prévues lui a valu une réprimande de sa directrice, qui lui a demandé de ne pas faire de notes écrites, y compris pour annuler sa note… Dans une administration qui produit des arrangements souples à travers des instructions orales, la valorisation de l'écrit et du respect de la procédure est une source récurrente de tensions. Un énarque du corps de l'administration civile s'est ainsi retrouvé en conflit avec sa hiérarchie pour avoir refusé de donner de l'argent à un maire qui appartenait au même parti que le ministre de l'Administration territoriale. Le fait qu'il ait persisté à appliquer les règles comptables a ensuite pesé sur sa carrière, au point qu'il a préféré se mettre en congé de son administration.
Mais le principal obstacle qui explique la place fragile de l'Ena dans le champ bureaucratique est le manque d'appui de la classe politique. L'investissement initial de l'école était conséquent, comme en témoignent les nouveaux locaux[58], mais le budget de fonctionnement est réduit : le personnel est en nombre limité, l'école n'a toujours pas d'eau courante et les logements prévus pour les élèves fonctionnaires sont toujours inoccupés. Le gouvernement a compromis l'avenir de l'école avec plusieurs années sans concours, six années blanches sur douze (2012, 2014, 2015, 2016, 2020 et 2021), ce qui reflète à la fois la désorganisation des gouvernements successifs et l'hostilité d'une partie de la classe politique à l'encontre de ses administrateurs. Même si, formellement, il s'agit d'une consultation interministérielle, les ministères des Finances et de la Fonction publique décident en réalité du nombre de postes au concours. Dans ce processus, l'appui du Premier ministre est essentiel pour l'école, et leur rotation rapide sous Ibrahim Boubacar Keïta (six Premiers ministres en sept ans), la priorité donnée à la guerre dans le Nord et le Centre, et la gestion des grèves ont favorisé une inertie générale dans la fonction publique. Par ailleurs, le ministère de la Fonction publique essaie régulièrement de reprendre la main sur la sélection des hauts fonctionnaires, comme en 2018 à la suite du scandale autour du concours et en 2020 lors des négociations avec le principal syndicat de la fonction publique (Union nationale des travailleurs du Mali). À cet égard, le pouvoir politique a tiré parti de l'hostilité des syndicats de fonctionnaires vis-à-vis de l'existence même de l'Ena. Cette situation ne s'est pas améliorée après les deux coups d'État de 2020 et de 2021 : le gouvernement de transition n'a organisé un concours qu'en 2022, mais a ouvert un nombre de places inédit (160).

Notre étude montre la manière dont une coalition d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires a porté une réforme bureaucratique à travers la formation de l'Ena. Du fait de son mode de recrutement, cette institution a favorisé l'entrée dans la haute fonction publique d'énarques issus des classes moyennes et populaires, dont la croyance dans l'institution a produit les effets performatifs attendus, en particulier l'émergence – fragile et embryonnaire – d'un corps de hauts fonctionnaires qui a un « intérêt à l'universel[59] ». Soudés par leur trajectoire sociale, un habitus d'institution et un statut privilégié, les énarques font des carrières rapides dans l'administration et poursuivent un projet de révolution bureaucratique, en opposition par rapport aux pratiques de captation des ressources publiques des classes supérieures. À rebours

58. Les nouveaux bâtiments ont cependant été construits grâce à un emprunt auprès de la Chine qui grèvera le budget de l'Ena dans le futur.
59. P. Bourdieu, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, 1993, p. 49-62.

d'une vision d'un l'État miné par les affinités et les connivences, les énarques maliens démontrent la capacité de certaines institutions à s'autonomiser.
Or, si les énarques échouent globalement dans leur projet de transformation de l'État, la raison essentielle n'est pas une résistance sociale, mais la stratégie des élites maliennes qui pourrait condamner à terme l'Ena elle-même. En effet, la classe politique, dont certains membres ont pourtant joué un rôle dans la création de l'institution, a systématiquement affaibli l'école. Ce processus d'étouffement d'une institution formant des cadres compétents peut être mis en parallèle avec la lutte qui oppose la classe politique aux institutions soutenues par les bailleurs de fonds internationaux, notamment dans le domaine du contrôle des comptes publics[60].
Ce paradoxe d'une élite politique détruisant les institutions étatiques les plus aptes à faire fonctionner l'État – et donc à reproduire leur domination – ne peut se comprendre qu'au regard des transformations récentes de l'économie politique du Mali. En effet, dans les dernières décennies, l'accaparement d'une grande partie des ressources par les élites, en particulier une clique de grands commerçants alliés à la classe politique, repose de plus en plus sur le détournement de l'aide et la fraude fiscale. Ces élites sont d'autant moins attachées à la stabilité des institutions étatiques que la circulation des capitaux, particulièrement dans la sous-région, les protège au moins partiellement des aléas politiques. En d'autres termes, l'État ne représente plus l'instrument d'une redistribution des ressources qui souderait une coalition sociale. Cette situation entraîne un recul continu des services publics, un rejet des institutions et un déchirement de la société à travers une montée de la violence. La diminution marquée de l'aide internationale à la suite des coups d'État et l'aggravation de la guerre civile seront un bon test pour appréhender la résilience de cette économie politique et de la forme de gouvernement qui la sous-tend.

Adam Baczko
CNRS,
Centre de recherches internationales (Ceri)

Gilles Dorronsoro
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
Centre européen de sociologie et de science politique (Cessp)

Abstract
An aborted bureaucratic revolution. The École nationale d'administration graduates and the State in Mali*In contrast to the thesis of an "unfindable" public service, the graduates of the Malian Ena (*École nationale d'administration*) show an institution with an "interest in disinterestedness". The establishment of the Ena is the result of a coalition between senior civil servants and some politicians faced with the collapse of institutions. A meritocratic selection process, intense schooling, and an attractive status favored profiles from the middle and lower classes, who rose rapidly within the administration. But this bureaucratic revolution failed in the face of resistance inside the civil service and the political class.*

Keywords: State, Mali, Ena, administration, elites.

60. Voir A. Baczko et G. Dorronsoro, « Les apories d'une rationalisation ponctuelle. La formation des organes de contrôle dans le champ bureaucratique transnational au Mali », à paraître.