

Reports/Studies
Rapports/Études



Fundação Cuidar o Futuro

Division for the Study
of Development

Division de l'étude du
développement

Unesco, Paris



ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

CREATION D'UNE ADMINISTRATION POUR LE DEVELOPPEMENT
ENDOGENE - PROBLEMES ET CONDITIONS PRATIQUES

par

V.A. Pai Panandiker

Director

Fundação Cuidar o Futuro

Centre for Policy Research

New Delhi

SS-82/WS/17

Juillet 1981

Les vues exprimées dans le présent document, le choix des faits présentés et les jugements portés sur ces faits n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'Unesco.



Table des matières

| <u>Partie</u> | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| I - INTRODUCTION ET PERSPECTIVE HISTORIQUE. | 1 |
| II - PLEINS FEUX SUR LE DEVELOPPEMENT. | 11 |
| III - PROBLEMES LIES A L'ADMINISTRATION POUR LE DEVELOPPEMENT | 16 |
| IV - CREATION D'UNE ADMINISTRATION POUR LE DEVELOPPEMENT ENDOGENE - METHODES ET CONDITIONS PRATIQUES | 24 |
| V - POLITIQUES ET PERSPECTIVES D'AVENIR | 33 |
| Références. | 38 |
| Bibliographie | 41 |

Fundação Cuidar o Futuro





I. INTRODUCTION ET PERSPECTIVE HISTORIQUE

La présente étude se situe dans le cadre du thème 3/3.2/0.1 ("Définition des voies susceptibles de mener à un développement endogène et original") de l'objectif 3.2 du Plan à moyen terme de l'Unesco (1977-1982), ainsi libellé :

"Etudes des conditions socioculturelles, des systèmes de valeurs, des motivations et des modalités de participation des populations pouvant favoriser des processus de développement endogènes et diversifiés, répondant aux réalités et aux besoins des différentes sociétés.*"

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et avec l'accession d'un grand nombre de pays en développement à l'indépendance, la création dans ces pays d'un système administratif propre à favoriser un développement endogène soutenu a été au premier plan des préoccupations de l'aide et des programmes internationaux pour le développement. Les programmes d'assistance technique, et un grand nombre d'activités analogues entreprises par l'ONU et ses institutions spécialisées ainsi que par les gouvernements de nombreux pays développés, ont été orientés vers cet objectif très louable.

Ces programmes et activités de grande envergure ont été exécutés depuis plus de trois décennies et pourtant, les problèmes administratifs liés au développement endogène attendent toujours une solution et à maints égards ils sont plus difficiles à résoudre qu'auparavant. Des transplantations massives d'institutions et de structures administratives de pays développés ont le plus souvent porté peu ou guère de fruit et parfois ont conduit à un surcroît de difficultés, comme le montre l'expérience de certains pays africains dans le domaine de l'agriculture.

La question majeure est donc de savoir s'il est possible de déterminer de manière précise les problèmes liés à la création des systèmes administratifs pour le développement endogène ainsi que les méthodes et des conditions pratiques propres à favoriser cette création. La question est d'une importance cruciale, étant donné que les problèmes du développement atteignent des dimensions critiques, notamment dans de nombreux pays d'Asie et d'Afrique, où l'effet conjugué des facteurs démographiques et des faibles taux de développement agricole et industriel menacent de détruire la structure nationale et politique, mettant ainsi en danger leur existence même.

Pour pouvoir aborder les problèmes, il faut savoir, dans le contexte national de ces pays, quelles ont été les bases institutionnelles de leur système administratif et gouvernemental, quelles institutions ont été viables dans le passé, si le passé détient la clé des solutions pour l'avenir et, dans l'affirmative, pourquoi. La recherche historique est un élément essentiel de toute recommandation pour l'avenir.

Arrière-plan historique

Dans la plupart des pays en développement, comme dans maints pays développés, certaines unités sociales, telles que la famille, et certaines institutions sociales, telles que le mariage, ont survécu au cours des siècles et conservé leur viabilité même dans la période contemporaine. Dans ces conditions, ne faudrait-il pas en déduire que certaines formes d'institutions politico-administratives connues de ces sociétés au cours de leur évolution vers les temps modernes méritent peut-être d'être examinées de plus près ? A cette fin, il serait bon d'étudier quelques-unes

* L'auteur exprime ici sa gratitude à Mlle Geeta Vohra pour l'aide qu'elle lui a apportée dans l'élaboration de l'étude. Toutefois, les vues exprimées sont entièrement celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du "Centre for Policy Research".

des institutions administratives qui ont fonctionné dans l'Asie et l'Afrique antiques ou médiévales, afin de déterminer leurs potentialités et leur viabilité dans la situation actuelle. Des traditions politiques et sociales autochtones qui feraient l'objet d'une adaptation ou d'une exploitation systématique (ce qui nécessiterait, bien entendu, un effort politique concerté), cela offrirait la promesse d'une viabilité sur une base étendue et ce serait la solution idéale. Toutefois, du fait que l'histoire de la plupart des pays afro-asiatiques - et, à cet égard, l'Inde pourrait servir d'exemple - est une longue suite d'invasions et de conquêtes, se traduisant par l'impact d'une grande diversité de doctrines religieuses et de types de gouvernement, il se peut que, souvent, les éléments étrangers soient venus se greffer aux éléments autochtones.

Les conquérants étrangers n'ont pas cependant toujours bouleversé les schémas établis de l'administration et du gouvernement locaux. En fait, bien souvent, comme ce fut le cas en Inde pendant la conquête afghane et sous l'empire mogol, on veillait à ne pas porter atteinte aux vieilles conventions et coutumes, si bien qu'il n'y avait aucun changement fondamental ou d'une portée considérable. Les modifications apportées aux systèmes de perception des recettes fiscales étaient, bien entendu, assez courantes. Dans les temps anciens, avant que l'histoire ne fût l'objet d'une chronique établie en bonne et due forme (sauf en Chine, d'où nous tenons les plus anciens documents écrits concernant la région), l'empire culturel indien (et dans le domaine de la "culture" on peut placer l'art de gouverner, inséparable alors de la croyance religieuse qui prévalait) avait envahi Ceylan, la Birmanie, la Malaisie, la Thaïlande, l'Indochine, le Népal, le Tibet et s'étendait même jusqu'à la Chine, au Japon et à l'Afghanistan.

L'art, l'architecture et la littérature avaient des liens étroits avec l'indouisme ou le bouddhisme ou avec les deux à la fois : il en était de même des pratiques sociales et des codes juridiques. A Java et à Sumatra, le Kutaremanava, fondé sur le Code de Manu (1), s'était imposé avant le XIV^e siècle comme le principal traité de lois. Plus tard, Gaja Mada, célèbre ministre du royaume Majapahit de Java, adapta le livre aux usages locaux. Une inscription faite sur une plaque de cuivre nous apprend qu'un juge devait non seulement consulter la loi écrite, mais en même temps tenir dûment compte des coutumes et traditions locales et conférer avec les anciens et autres hommes connus pour leur sagesse. Les Majapahits furent sans doute la dernière grand dynastie de Java à avoir suivi la tradition hindoue-bouddhiste venue de l'Inde. Après la mort de Gaja Mada, en 1364, ce fut le début de la décadence. L'intervention chinoise et, plus tard (1478), la création d'un empire musulman semblent avoir détruit l'ancien type de gouvernement (2).

Dans la tradition politique et culturelle indienne, de nombreux rois du Sud-Est asiatique tiraient leur autorité du Dharmasastra ou du Code de Manu et acquéraient les caractéristiques d'un bodhisattva et d'un devaraja (3). De même, les rois khmers, comme ceux du Champa, de Java et de Sumatra, prenaient à leur couronnement un titre de prince régnant se terminant par "Varman" (4). Outre cette théorie largement admise du droit divin de ces rois, des fonctions politiques de niveau inférieur, comme celles de ministre, ou "mantri", avaient été adoptées, le titre compris, à Java (5), dans les Etats malais et au Siam (6), où "mantri" était devenu "montri".

La plupart des pays du Sud et Sud-Est asiatique s'étaient trouvés dans l'obligation d'élaborer des formes de gouvernement adaptées aux organisations sociopolitiques fondamentales. Le schéma institutionnel variait, inévitablement, en



fonction des conditions locales. Les communautés villageoises qui, jusqu'à une époque assez récente, étaient autonomes et administrées par des personnes appartenant à ces communautés constituaient l'unité de base.

La création d'unités sociales centrées sur des communautés autonomes était due en grande partie sans aucun doute, à l'origine, à l'isolement relatif de ces villages dont l'accès était difficile en raison du manque de transports et de communications. Cependant, la structure de base de la communauté villageoise demeura intacte pendant de longues périodes de l'histoire de ces pays en dépit d'une mobilité accrue, etc. L'autorité centrale n'intervenait que rarement, uniquement à des fins de perception de taxes et d'impôts et de réquisition de travailleurs pour des travaux publics.

Le village était en général administré par un chef de village appelé "gramani" dans la période védique et connu sous d'autres noms dans diverses régions de l'Inde antique et médiévale. Plusieurs textes indiens anciens déclarent explicitement que le chef ne peut pas administrer la communauté villageoise selon son bon plaisir. Il était guidé "dans l'administration du village par l'opinion des villageois, qui s'exprimait par la voix des anciens, qui constituaient officieusement une sorte de conseil depuis des temps très anciens" (7).

Il semble que les assemblées villageoises indiennes ou sabhas étaient devenues des organismes constitués en bonne et due forme dans la plupart des régions de l'Inde ancienne au début de l'ère chrétienne. L'assemblée générale étant un organisme important, l'administration du village était assurée par un comité exécutif ou conseil, qui par la suite prit le nom de panchayat (8).

On est en droit de penser que le gouvernement central n'exerçait qu'un contrôle général sur les assemblées de village et leurs conseils. Il laissait l'initiative aux conseils, qui jouissaient de pouvoirs étendus. Les conseils prenaient des dispositions efficaces pour la défense de la communauté, percevaient les impôts au nom du gouvernement central et les leurs propres, réglaient les litiges, organisaient les travaux d'utilité publique et les activités récréatives, jouaient le rôle d'administrateurs et de banquiers, contractaient des emprunts publics pour secourir les populations en périodes de famine, et surveillaient les multiples activités religieuses et culturelles des temples (9).

Le système du panchayat indien semble avoir atteint son apogée au Xe siècle de notre ère, selon le Nitisara (science du gouvernement) écrit par Shukracharya (10). Des mesures que les autorités gouvernementales cherchaient à imposer par voie législative vers 1981, les panchayat les avaient adoptées, volontairement, vers l'an 10. Des femmes faisaient alors partie des conseils de panchayat, élus annuellement; les impôts étaient perçus par les fonctionnaires du panchayat, le montant requis étant versé au Trésor royal, le reste dépensé en fonction des priorités du village; des codes de loi bien établis (très probablement non écrits) stipulaient, à propos des fonctions officielles, par exemple, qu'il fallait bannir le népotisme. Le niveau de clairvoyance était tel que les nominations officielles se faisaient, non point pour des considérations de caste ou de famille, mais uniquement en fonction des qualifications et de la personnalité du candidat.

Une situation à peu près analogue semble avoir régné aux Indes néerlandaises. "Depuis des temps immémoriaux le village est l'unité administrative de base aux Indes néerlandaises. Près des 9/10 de la population totale vivent dans de petites



communautés autonomes éparpillées à travers tout le pays, tirant leur subsistance des terres avoisinantes. Chaque village est une entité autonome, ayant son propre chef et son conseil des anciens, et dont le seul lien avec ses voisins est l'allégeance à un chef commun... Ce système ressemble beaucoup à l'ancien système des panchayat de l'Inde", note Hesketh Bell (11).

En Thaïlande, également, "chaque village était placé sous l'autorité d'un chef, connu traditionnellement, comme aujourd'hui, sous le nom de "pu ban" ou "pu yai ban" (littéralement "homme du village" ou "grand homme du village"), et sous l'influence du supérieur du temple ou "wat" local (12). Plus tard, au cours du XIXe siècle, fut créé un nouveau système de gouvernement, le Tesapiban, ce qui signifie système de gouvernement territorial (ou local). "Dans le cadre du Tesapiban, les villages étaient intégrés dans un système gouvernemental qui n'aurait plus simplement le caractère d'un exploitant ; ils devaient participer de façon active aux efforts visant à assurer la paix et l'ordre, une productivité accrue et une meilleure perception des taxes et impôts. En accord avec ce changement d'orientation, les villageois étaient appelés à désigner leur propre chef, et un groupe de chefs de village devaient choisir parmi eux un kamnan, lequel est nommé officiellement par le gouverneur" (13).

Toutefois, il semble qu'au fil des siècles la qualité de ces systèmes administratifs de communautés villageoises se soit progressivement quelque peu dégradée. Ces systèmes survécurent, bien que sous une forme très édulcorée, jusqu'à la colonisation de l'Orient, et se désintégrèrent presque totalement par la suite. Motivés à l'origine par un intérêt strictement commercial pour les richesses de l'Orient - ses matières premières, ses épices rares et ses soies exotiques - les voyages de reconnaissance effectués par les commerçants venus d'Occident ouvrirent la voie, d'abord à la création de protectorats ou de "sphères d'intérêt" et, finalement, à des colonies directement administrées.

Jusqu'à ce que la dernière de ces phases fût atteinte, il n'y eut aucune tentative visant à intervenir dans les systèmes de gouvernement existants. Plus tard, tandis que les mécanismes de la colonisation se mettaient en branle, de grands changements s'effectuaient. Pour parvenir à leurs fins, les administrations mises en place à l'origine par les compagnies commerciales, auxquelles allaient succéder ensuite les divers gouvernements nationaux, furent contraintes de construire l'infrastructure liée à l'industrialisation - réseaux routiers et ferroviaires, écoles primaires destinées à donner une éducation de base, et opération dictée par un froid calcul - et visant à incorporer dans le système administratif colonial un petit nombre d'hommes issus des classes moyennes, instruits, convenablement dociles.

Il sera question plus loin, de nouveau et de façon plus détaillée, de cet impact de l'Occident. Pour en revenir aux divers systèmes de gouvernement qui existaient à l'époque médiévale, la grande civilisation de la Chine, et le système d'organisation radicalement différent qui avait cours en Afrique avant la période coloniale, méritent de retenir l'attention.

Plongée, tout au long de son histoire, dans un isolement volontaire, la Chine continue d'être enveloppée d'un voile de mystère. Dans le cadre de la présente étude, il convient de souligner l'aptitude, apparemment propre aux institutions sociopolitiques chinoises, à transcender les barrières du temps. Avant le VIIe siècle de l'ère chrétienne, les Chinois avaient élaboré un système de concours ouvert qui permettait d'examiner et d'évaluer les candidats aux fonctions administratives et consultatives. C'est de là que vient le système de sélection qui jouit actuellement d'une grande popularité et qui est presque universellement appliqué. Les hommes de lettres de la Chine ancienne, les lettrés, avaient en commun avec les brahmanes de l'Inde la nature

Fundação Cuidar o Futuro



de leur savoir : une connaissance approfondie des écritures et de l'astrologie. Ils avaient en outre, en commun avec eux, leur prestige social et la fonction de conseillers qu'ils remplissaient auprès de l'autorité politique. En revanche, les lettrés chinois se distinguaient de la caste des brahmanes indiens en ceci que leur admission dans les rangs des lettrés étaient toujours due au mérite (le fait d'être parvenus à un niveau prescrit de connaissances) plutôt qu'à la naissance.

L'arrière-plan historique chinois en matière d'administration semble légèrement différent de celui du Sud et du Sud-Est asiatique. Le système de base de l'administration chinoise remonte, croit-on, au III^e siècle avant J.-C., sous la dynastie des Chin. "Bien qu'éphémère, elle préfigura l'Etat organisé fondé sur le système mandarinal. La dynastie des Han qui succéda à celle des Chin développa ce système, qui devint la base de ce qui allait être la structure politique de la Chine pendant les 2.000 ans à venir" (14).

Dans son analyse du système chinois, C. K. Yang déclare : "On peut considérer la Chine traditionnelle comme ayant deux éléments structurels majeurs : d'une part, une superstructure bureaucratique nationale mettant l'accent sur la centralisation, la normalisation, le formalisme, une autorité hiérarchisée organisée monocratiquement, et la norme d'impersonnalité ; et d'autre part, un immense substratum de collectivités locales hétérogènes fondé sur une acceptation moralement commune de l'idéologie confucéenne, une bureaucratie nationale, et une économie nationale médiocrement organisée" (15).

La façon dont la doctrine communiste, importée de Russie, fut profondément modifiée en fonction des conditions locales est d'un intérêt plus contemporain. Alors à prédominance agraire, la version chinoise fut, comme on pouvait s'y attendre, une révolution paysanne. Tout aussi caractéristique fut l'adoption du communisme, non pas simplement en raison d'une motivation idéologique, mais parce que le système socialiste de gouvernement apportait la solution à un dilemme vieux de plusieurs siècles : comment créer une unité organisationnelle, centralement contrôlée, et cependant en harmonie avec le système d'autonomie locale, presque aussi ancien que l'entité chinoise. L'endoctrinement idéologique n'étant ni exclusivement politique ni administratif, mais social, permettait d'atteindre le niveau requis de centralisation, et, du fait que ce fil unificateur était une perception modifiée, mais mentalement commune, plutôt qu'une contrainte physique, il était également compatible avec le niveau de décentralisation nécessaire pour maintenir des systèmes d'administration locale "variant substantiellement dans les détails d'un lieu à l'autre, aussi bien que d'une époque à une autre" (16).

L'importation du système et de l'idéologie fut donc rapide aux plans politique et social. Chose plus importante, il n'y eut aucune tentative visant à reproduire ou à greffer intégralement le précédent soviétique. Si les hommes politiques chinois semblent avoir été de maîtres tacticiens, c'est peut-être parce qu'une riche tradition du savoir et de la perceptivité féconde leurs activités, comme cela avait été le cas pour leurs illustres prédécesseurs, les lettrés. Il y eut, inévitablement, des périodes de crise dans la vie politique chinoise récente - même Mao n'était pas infaillible. L'histoire de la Chine témoigne de la persévérance logique avec laquelle les dirigeants chinois - Confucius à sa façon, Mao à la sienne - ont cherché à comprendre le politique et le social en tant que manifestations d'une entité organique unique. Aussi, lorsqu'il arrive, comme pendant la révolution culturelle ou la création des communes, en 1958, que le politique ne marche pas au pas et commence à détériorer les structures de la société, la réaction salutaire est-elle prompte. Depuis l'Antiquité la plus reculée jusqu'à l'époque actuelle, on constate la permanence de l'identité chinoise : la morale confucéenne dont l'influence se fait sentir un peu partout continue d'exercer une pression sociale fondamentale sur la Chine contemporaine.



De la Chine éternelle, passons à l'Afrique et à la pompe de son histoire pré-coloniale. S'il existe une certaine unité à la base des systèmes sociopolitiques des régions du Sud et du Sud-Est asiatique, le continent africain se caractérise par la profusion et la variété des schémas de l'autorité. Des Etats et des empires puissants, dotés de structures centralisées de l'autorité, ont existé en Afrique du Nord, dans les savanes soudanaises et en Guinée. Des organisations sociales ont existé, notamment en Afrique subsaharienne, sans aucune configuration hiérarchique discernable. Ni dans l'un ni dans l'autre de ces deux grands types d'organisation sociale, les maîtres coloniaux n'ont introduit la prise de décisions par des procédures démocratiques. Cela est partie intégrante de la vie des Africains, bien que ce ne soit pas sous la forme parlementaire qu'ils ont héritée de leurs années de contact avec les Européens. De nombreux documents nous renseignent sur les formes d'organisation qui ont existé en Afrique dans les temps anciens (17).

Le plus souvent, l'unité de base de l'organisation était la tribu administrée par son conseil de chefs de famille. Lorsque la sphère d'autorité de ces conseillers s'élargissait, ce qui était plus fréquemment dû à des circonstances fortuites que le fruit d'une volonté délibérée, ils devinrent des chefs jouissant d'une autorité institutionnalisée (18). Le pouvoir administratif était souvent délégué à des gouverneurs et vice-gouverneurs. Un pouvoir central fort était, cependant, pratiquement inconnu dans les régions du Haut-Nil, pays des Nouer et des Dinka, ainsi que chez les Pygmées et les Bochimans d'Afrique centrale et australe.

Il n'y avait aucun système codifié ou institutionnalisé visant à maintenir l'ordre et à faire respecter la loi. Dans les structures du pouvoir, les hiérarchies existaient sur une base circonstancielle plutôt qu'institutionnalisée, et sous une forme non reconnue par les colons occidentaux et qui échappait donc à leur compréhension (19). Des formes d'organisation, telles que celles adoptées par les Nouer, se sont souvent développées sous l'influence des contraintes physiques de la région, et il serait donc non seulement futile de critiquer leur caractère "primitif", mais encore proprement insensé de tenter d'en imposer un autre. L'obéissance à un type de comportement accepté, résultat sanctionné de longs tâtonnements, était la condition même de leur survie : une déviation ne pouvait qu'entraîner un désastre", écrit Basil Davidson (20). Tels sont les antécédents du continent africain.

Dans son étude sur la société africaine, Jacques Maquet note : "On a souvent souligné l'importance que revêt généralement dans les assemblées africaines, par opposition à la majorité simple, la règle de l'unanimité en matière de prises de décisions : une décision est prise lorsque, après une longue discussion, à la fin tout le monde est d'accord" (21).

"Les anciens de différentes lignées discutent des problèmes du village et arbitrent les litiges. Le patriarche de la lignée qui s'est installée la première dans le village sera "primus inter pares", mais il n'aura pas d'autorité directe sur les membres des lignées autres que la sienne propre", ajoute Maquet (22).

Attirées par l'abondance de ressources naturelles en grande partie inexploitées et, plus tard, par la possibilité d'avoir des débouchés outre-mer, les compagnies commerciales occidentales mirent l'Afrique et l'Asie au pillage. La nature même de leurs motivations rendait absolument inévitable non seulement l'exploitation, mais aussi la destruction des systèmes sociopolitiques existants. Même après la mise en place de systèmes d'administration coloniale, le "modus operandi" ne subit aucune modification importante. Ce fut cette phase de ce qu'on peut appeler l'impact de l'Occident qui eut les effets les plus dévastateurs. L'amélioration des systèmes de communications mentionnée plus haut rendait accessible aux agents commerciaux de



L'Ouest d'immenses territoires jusque-là à l'abri des intrusions étrangères. L'isolement des communautés villageoises, si typique du Sud-Est asiatique, était rompu. En Afrique, les structures tribales qui, dans de vastes parties de ce continent, étaient l'équivalent des villages asiatiques, sombrèrent dans la confusion parce que leur raison d'être même était menacée. Les liens qui antérieurement unissaient tribus et communautés cédèrent souvent sous la pression des nouveaux systèmes d'administration. Les valeurs traditionnelles étaient contestées par les innovations technologiques qui étaient en total désaccord avec l'éthos culturel autochtone. Les systèmes sociaux se désintégraient sans qu'aucun effort ne fût entrepris pour combler le vide ainsi créé.

En Thaïlande, l'une des premières incidences constatées de l'influence occidentale modifia les traditions sociopolitiques : l'adoption du système consistant à concéder la perception des impôts à des entrepreneurs privés, remplaçant le système des corvées, n'était en soi qu'une modification technique. Elle marqua, cependant, le début d'un changement important dans les rapports entre le roi et ses sujets en les commercialisant. Les régimes fonciers et les systèmes de perception des impôts furent changés presque partout. La propriété privée fut introduite là où les terres étaient propriété et exploitation communales. Une classe de propriétaires fonciers absentéistes était née, un désastre dans des sociétés à dominance agraire. Les industries artisanales qui fournissaient auparavant emploi et subsistance à beaucoup furent systématiquement supprimées pour offrir un débouché aux excédents des marchés européens. Les arts et techniques indigènes furent relégués dans l'oubli. Avec les déplacements de main-d'oeuvre qui s'ensuivirent, le "fardeau de la terre" pesa davantage. Agriculture et irrigation furent criminellement négligées et un nombre croissant de gens s'appauvrirent de plus en plus. Dans les communautés rurales, les usuriers en vinrent à acquérir une importance supérieure à celle du Sarpanch ou chef de village. L'endettement des populations rurales est l'un des legs de la domination coloniale - en Inde, certainement, et peut-être ailleurs également.

Fundação Cuidar o Futuro

Les innovations techniques introduites par l'administration coloniale en Asie et en Afrique ont entraîné des répercussions sociales de proportions stupéfiantes. L'enseignement de base était dispensé dans des écoles et "collèges" dont les structures étaient la stricte reproduction des modèles européens. Il en résulta un accroissement du nombre des personnes instruites - c'est-à-dire d'une élite qui était dotée d'une conscience sociale et politique et qui était issue, en grande partie, des classes moyennes. Cette élite constitua l'intelligentsia qui allait devenir le fer de lance des mouvements nationaux dans les territoires colonisés. Une très forte amélioration des moyens de communication facilitait l'accès à toutes les régions, jetant ainsi les bases sur lesquelles un soutien généralisé serait obtenu pour la cause du nationalisme. Les traditions et les coutumes autochtones avaient été bafouées et l'exploitation économique se déchaînait.

A mesure que les mouvements nationaux se faisaient de plus en plus puissants, il devenait évident pour les colonisateurs que leurs jours de suprématie étaient comptés. Il y avait, bien entendu, des décalages entre les diverses régions concernant la période de gestation du nationalisme. La prise de conscience du phénomène variait donc en conséquence. Cependant, une fois qu'elle avait pris corps, le processus gradué qui consistait d'abord à accroître le degré de participation locale, ou autochtone, à l'administration, et ensuite à transmettre les pouvoirs, s'effectuait de façon louable dans la plupart des cas.

Conscients, peut-être, de l'étendue des dommages causés aux systèmes autochtones d'administration et, en outre, de l'inopportunité d'institutionnaliser des organes de gouvernement totalement étrangers, les puissances coloniales s'efforcèrent de revitaliser les premiers. Les années d'administration coloniale avaient toutefois



laissé une profonde empreinte : d'une part, une élite formée à l'occidentale avait été créée et, d'autre part, un régime parlementaire et des structures administratives étrangères avaient été introduits. Dans le cadre de la présente étude nous nous efforcerons de déterminer la mesure dans laquelle l'impact colonial a été inextirpable ou dans quelle mesure il a été bienfaisant et ensuite de déterminer sur cette base les moyens de l'utiliser en harmonie avec l'autochtone.

Les autorités coloniales avaient déjà fait un pas dans cette direction. Par exemple, les autorités britanniques du Nigéria et de la Côte-de-l'Or avaient officiellement nommé des anthropologues chargés de procéder à une étude approfondie des institutions politiques et sociales autochtones (24). C'est ainsi que nous tenons de C. K. Meek, anthropologue du gouvernement colonial du Nigéria, des rapports sur les Jukun et les Ibos, ainsi que sur des tribus de moindre importance. Son homologue de la Côte-de-l'Or, R. S. Rattray, nous a donné un ouvrage considérable sur l'ethnographie des Achanti. Ces efforts furent entrepris conformément à la notion de plus en plus populaire de "pouvoir indigène", qui implique que les personnes exerçant l'autorité en vertu de leur statut traditionnel étaient les meilleurs représentants locaux du gouvernement. Il s'agissait ainsi de prévenir la désintégration des sociétés autochtones. On peut naturellement discerner, dans cette nouvelle politique des autorités coloniales, une certaine manifestation de l'instinct de conservation ou de survie, mais cela valait mieux assurément que les ravages inconsidérés qui avaient marqué leur première manière.

De même, en Inde, Munro, effectuant une étude du système judiciaire, préconisait, dès 1814, une restauration de la vie villageoise. A ces fins, il suggérait de mettre fin radicalement aux activités de la police de district Faudjari, force irrégulière, et de confier cette tâche au patel villageois et au réseau des villages. Dès 1818, Bombay et Madras avaient adopté ces réformes (25).

Les Indes néerlandaises étaient gouvernées indirectement, de sorte que l'autorité coloniale n'intervenait que très rarement dans la transmission héréditaire du pouvoir. Ayant repéré des hommes suffisamment malléables parmi les familles honorables et respectées, les Hollandais restèrent à l'arrière-scène. Toujours présents pour superviser et donner des directives, ils semblent avoir réussi, ne fût-ce qu'en façade, à conserver les schémas existants du pouvoir local. Ayant constaté que les autorités tenaient office sur la place publique, caractéristique de la domination mogole en Inde, les Hollandais conservèrent ce système et l'esprit des "durbars" (26).

En Indochine, les Français semblent s'être trouvés en possession d'une colonie de façon quelque peu fortuite. Après quoi, ils se mirent à ignorer son existence jusqu'au jour où l'effet conjugué de l'hostilité de la population autochtone et de la totale inefficacité de l'administration (1860-1895) fit de la colonie une charge financière écrasante pour l'économie française. Ce ne fut que tout à la fin du XIXe siècle que les autorités françaises, en la personne de Paul Doumer, réorganisèrent l'administration. A Paris, l'Ecole coloniale forma de jeunes cadres. L'administration était du type indirect, modelée en fonction d'une stratégie issue de l'expérience coloniale française en Algérie, en Tunisie, en Martinique, en Guadeloupe, et dans d'autres possessions et protectorats d'outre-mer. Lorsque Doumer entama sa réforme administrative en Indochine, le public français et, cela va de soi, les pouvoirs publics, avaient compris le danger qu'il y avait à dépendre des pays étrangers pour les matières premières nécessaires aux industries et aux produits manufacturés français. L'Indochine était, de ce fait, placée dans une situation particulière par rapport aux autres colonies.



Le cas de la Chine présente une différence qualitative. Bien que n'ayant jamais été colonisée, elle n'en offre pas moins certains aspects intéressants pour notre étude. L'impact occidental sur la Chine fut diffus surtout parce qu'elle n'était pas colonisée, et aussi parce que des siècles d'isolement du reste du monde lui avaient forgé une identité socioculturelle apparemment inattaquable. Il est difficile d'imaginer l'éthos chinois submergé par des influences étrangères. On peut imaginer, en revanche, et il y en a des exemples, que des idées et des institutions venues de l'extérieur soient volontairement adoptées par les Chinois et totalement "naturalisées" par la suite, comme ce fut le cas de la doctrine importée de Russie dont il a été question plus haut et qu'ils marquèrent au sceau d'une originalité incontestable. Ce n'est pas que les Chinois se refusent à faire l'expérience des choses nouvelles, mais simplement qu'après les avoir expérimentées ils ne les institutionnalisent que si elles leur conviennent. Le cas bien connu des communes de 1958 vient à l'esprit ; mais pour mieux le comprendre, il faut remonter plus loin dans l'histoire du pays.

L'unité administrative de base au-dessous du niveau du comté était le village (hsiang) (27), et dans le cadre de cette unité fonctionnaient des structures du pouvoir assez élaborées. Parmi elles, on trouvait le système pao-chia (28), qui a une longue histoire en Chine. Il comprenait de petites unités familiales (dix familles) regroupées dans des unités composées chacune de 100 foyers. On usa et abusa (29) diversement de ce système durant le XXe siècle : les nationalistes l'utilisèrent pour consolider le pouvoir politique au niveau du village et par la suite essayèrent de l'intégrer au système politique en tant qu'unité autonome de base.

Les communistes chinois, qui s'efforçaient de restructurer complètement la hiérarchie existante de l'autorité, démantelèrent le pao-chia (30). Dans les années 50, ils voulurent aller plus loin. Le territoire du district (hsien) fut considérablement étendu ; des communes furent créées à l'intérieur des villages d'autrefois. Toutefois, le manque de succès de ces modifications apportées aux structures administratives traditionnelles conduisit, au début des années 60, à des révisions assez radicales. Les districts réapparurent dans leurs dimensions d'autrefois (31) ; les communes, auxquelles on avait, en théorie seulement, donné une dimension équivalant à celle des villages, mais qui en réalité en comprenaient bien plus d'une, virent leurs dimensions réduites (32). Les communes continuent à exister de nom ; mais ce n'est qu'un détail technique, les unités administratives ayant retrouvé presque complètement leur forme et leur cadre d'avant 1949 (33).

En Inde, sous l'influence du Mahatma Gandhi, l'Assemblée constituante adopta, à la rubrique "Principes directeurs de la politique de l'Etat", l'article 40 aux termes duquel "l'Etat prend des mesures pour organiser les panchayat de village et les doter des pouvoirs et de l'autorité nécessaires pour leur permettre de fonctionner en tant qu'unités autonomes" (34).

Le Programme de développement communautaire qui fut lancé en 1952 avec pour objectif un développement rural intégré donna une impulsion supplémentaire au Panchayati Raj. L'idée dominante de ce programme était d'amener les populations à subvenir à leurs propres besoins et la mécanique gouvernementale devait jouer le rôle de catalyseur dans le processus d'autodéveloppement et d'autonomie (35)..

En 1957, le Premier ministre, M. Jawaharlal Nehru, qui partageait foncièrement l'intérêt de Gandhi pour la décentralisation démocratique, nomma une équipe chargée de l'étude des projets de développement communautaire et créa un Service national



de vulgarisation, placé sous la direction de Balvantray G. Mehta. Comme Nehru l'avait souligné, les projets de développement communautaire sont d'une importance cruciale "non pas tant pour les résultats matériels qu'ils apporteront, mais bien plus parce qu'ils renforceront la collectivité et les individus qui en font partie, faisant de ces derniers les bâtisseurs de leurs propres villages, et de l'Inde elle-même au sens large" (36).

Nehru soulignait avec insistance le rôle des panchayat. "Il y a des centaines de milliers de panchayat dans notre pays. Ils constituent la véritable base de notre démocratie. Si cette base n'est pas solide, alors notre démocratie n'est stable pas à 100 % même avec notre Parlement..., qui en constitue la deuxième base. La vraie démocratie ne peut partir du sommet, elle ne peut que s'élever de la base ; et en Inde cela n'est pas quelque chose d'étranger, mais un produit naturel de notre sol. Le fait demeure que les panchayat sont la base primaire de notre démocratie et nous devons les améliorer", disait-il (37).

De son côté, la Commission Mehta déclarait : "Tant que nous n'aurons pas trouvé ou créé des institutions représentatives et démocratique qui apportent à l'échelon local l'intérêt, la vigilance et le soin nécessaires pour s'assurer que les dépenses locales correspondent aux besoins et aux vœux de la population et tant que nous n'aurons pas doté ces institutions de pouvoirs suffisants et de crédits appropriés, nous ne pourrons jamais susciter l'intérêt local et stimuler l'initiative locale dans le domaine du développement" (38).

La Commission recommandait en outre un Panchayati Raj à trois niveaux, avec le panchayat de village à la base, un panchayat samiti pour une centaine de villages au milieu, et un zilla parishad au niveau du district. Les recommandations de la Commission furent acceptées et une suite leur fut donnée à la fin des années 50 et au début des années 60. Les panchayat de village couvrent environ 97 % de la population rurale indienne, bien que leur importance et leur mandat varient d'un Etat à l'autre. Ils exercent des fonctions tant prescrites que discrétionnaires, et les résultats qu'ils ont obtenus au cours de années ont été inégaux.

Le fonctionnement des panchayat samiti et des zilla parishad a aussi varié d'une région à l'autre. Deux des Etats qui ont des systèmes de panchayat très élaborés, à savoir le Goujarat et le Maharashtra, mettent l'accent sur des niveaux différents. Au Goujarat, le panchayat samiti, au niveau intermédiaire, ou taluka, est bien plus important et puissant, alors qu'au Maharashtra l'accent est mis, au niveau supérieur, celui du district, sur le rôle et le statut des zilla parishad.

Le Panchayati Raj a-t-il apporté une administration pour le développement participatif ? A cette question Ram Reddy a répondu en ces termes : "Si les opinions divergent quant à la participation active de la population aux programmes de développement, on admet quasi unanimement que le Panchayati Raj a renforcé une culture démocratique à base de participation" (39).



II. PLEINS FEUX SUR LE DEVELOPPEMENT

L'historique des schémas des institutions et des pratiques politico-administratives des pays en développement ayant été fait, il convient maintenant d'examiner les récentes façons d'aborder les problèmes du développement.

Dans le sillage immédiat de l'accession à l'indépendance de nombreux pays en développement, à commencer par l'Inde en 1947, et des changements révolutionnaires intervenus en Chine vers la fin des années 40, un sentiment d'euphorie triomphante se manifesta tout d'abord, suivi de très près par la conscience de l'énormité de la tâche à accomplir. Les puissances coloniales ayant été éliminées de la scène nationale, un formidable défi attendait les nations afro-asiatiques nouvellement indépendantes : créer les conditions économiques et sociales internes autour desquelles d'ailleurs leur lutte nationale s'était construite. Il leur incombait en outre une tâche sociopolitique redoutable, celle de créer une identité nationale.

Même après trois décennies d'indépendance, ces tâches ne sont pas encore achevées, dans bien des cas. Le fossé qui sépare les pays développés des pays peu développés semblait infranchissable, notamment en termes de niveau de vie et de consommation de base.

C'est peut-être au début du XIXe siècle que le fossé avait commencé à se creuser, probablement à l'époque de la révolution industrielle. Celle-ci avait ouvert dans le monde occidental l'ère de la croissance rapide des revenus, largement fondée sur les innovations techniques, ce qui a sans doute aidé les pays occidentaux à fonder des empires coloniaux et ainsi à s'agrandir considérablement.

Avec la fin des empires coloniaux traditionnels, peu après la Seconde Guerre mondiale, étaient apparus en Asie et en Afrique de nouveaux Etats-nations dont la première préoccupation était d'opérer des transformations socio-économiques rapides en vue d'assurer une meilleure qualité de vie à leurs citoyens.

Les luttes nationales - politique et sociale - étaient fortement orientées vers le développement, l'objectif étant de sortir du borbier traditionnel pour aller vers un nouvel ordre social et économique. La lutte organisée par Gandhi contre les Britanniques était une révolution à la fois économique et sociale dans le contexte indien. Nehru suivit, avec un plan de développement de l'Inde visant précisément des objectifs identiques, au début des années 50. En Chine, Mao Ze-Dong lui aussi poursuivait, à l'arrière-plan de sa révolution communiste, le même objectif : faire de la Chine une nation moderne sur le plan social et économique.

Cette orientation vers le développement entraînait dans son sillage des approches et des cadres variés. L'inexpérience des pays en développement en matière de transformation socio-économique les amenait de plus en plus à imiter les modèles qui prévalaient dans le monde développé, à savoir : soit le modèle euro-américain, soit le modèle soviétique.

Le modèle euro-américain était pour l'essentiel fondé sur le capitalisme privé. La plupart des pays développés de l'Ouest vers lesquels se tournèrent les pays en développement en quête d'assistance percevaient les besoins de ceux-ci surtout en fonction de leur propre expérience. De nombreux experts venus de l'Ouest apporter leur concours aux pays en développement s'attendaient à voir ces pays avancer plus ou moins sur la même voie que celle qu'ils avaient eux-mêmes connue, en adoptant des institutions capitalistes modernes du type euro-américain.



Quelques-uns des principaux dirigeants des pays en développement eux-mêmes, influencés et formés en grande partie par les pays modernes de l'Ouest, étaient eux aussi convaincus que le modèle euro-américain convenait sans doute le mieux à la situation de leur pays.

En revanche, un autre groupe de dirigeants du monde en développement, ainsi qu'une importante fraction de leurs élites, estimaient que la voie capitaliste n'était pas adaptée à leurs besoins et que la voie socialiste correspondait mieux à la situation de leur pays. La Chine est le meilleur exemple de ce choix. En Tanzanie, Julius Nyerere créa un précédent en même temps qu'un modèle de socialisme africain.

Le modèle soviétique, fondé sur une économie centralement planifiée, influença à des degrés divers de nombreux dirigeants importants des pays en développement. Il avait fait une très forte impression dans les années 30 sur Nehru ; ce dernier, bien qu'il n'empruntât pas tel quel le système soviétique pour l'Inde, adopta et, par là même, légitima, dans son ensemble, la notion d'économie planifiée pour les pays en développement, sans adopter nécessairement la structure politique du parti unique de type soviétique.

La légitimation par Nehru d'un développement planifié en grande partie par l'Etat eut de profondes répercussions non seulement sur l'Inde mais aussi sur beaucoup d'autres pays. Elle eut une influence majeure sur les processus de développement d'un grand nombre de pays peu développés d'Asie et d'Afrique. Nehru était, cependant, assez pragmatique pour prévoir un changement socio-économique planifié qui ne soit pas exclusivement tributaire de l'appareil de l'Etat. Il conçut un système d'"économie mixte" dans le cadre d'un développement planifié qui prévoyait un processus de développement entrepris et contrôlé par l'Etat, faisant une large place au secteur privé dans le domaine de la production. En d'autres termes, il combinait le modèle socialiste à planification centralisée de l'Union soviétique avec le modèle capitaliste de l'entreprise privée, largement tiré de l'expérience historique euro-américaine.

La plupart des pays en développement ont, de 1950 à l'époque actuelle, suivi l'un ou l'autre de ces deux modèles, ou adopté une combinaison des deux, en fonction de la situation de chaque pays. Ces conditions locales exigent bien entendu qu'ils modifient constamment leur stratégie pour faire face à des circonstances concrètes. Il faudrait des volumes pour évoquer l'expérience de ces pays en matière de développement au cours des 30 dernières années.

Un coup d'oeil rapide permet de constater que l'expérience de ces trois décennies est assez diverse. Dans plusieurs pays les taux de croissance, en particulier dans les secteurs économiques, ont été remarquables. Des pays du Sud-Est asiatique, notamment, tels que Singapour, la Malaisie, Hong-Kong, Taïwan, la Corée du Sud, ont connu une forte accélération de leur taux de croissance et de leur évolution socio-économique. Dans plusieurs de ces pays, les facteurs démographiques ont été efficacement maîtrisés. En conséquence, les pressions démographiques y ont diminué, ce qui, avec l'accélération des taux de croissance et l'augmentation du revenu par tête, a contribué à améliorer très nettement la situation socio-économique et la qualité de la vie.

Pour les deux géants du monde en développement, à savoir la Chine et l'Inde, qui ont abordé le développement par des voies différentes, les résultats, de même que l'expérience, ont été moins satisfaisants. La Chine qui a, pour l'essentiel, adopté le modèle soviétique avec une économie planifiée fortement centralisée, l'exploitation agricole coopérative par le truchement des communes, etc., et l'Inde



qui, sous l'impulsion de Nehru, a suivi largement le système de l'économie mixte, ont toutes deux connu des taux de croissance relativement faibles, bien qu'incontestablement supérieurs à ceux précédemment enregistrés. Tant en Chine qu'en Inde, les résultats de la période 1950-1980 ont été en nette amélioration par rapport à ceux de la période 1900-1950. Mais en dépit de ces progrès sensibles on ne peut qualifier que de modérés les résultats obtenus par ces deux pays au cours des trois dernières décennies, notamment dans le domaine économique.

Pendant le même temps, plusieurs pays du Tiers Monde, surtout en Afrique, ont considérablement rétrogradé. Les taux de développement, notamment dans le domaine économique, au cours des 30 dernières années, sont demeurés loin en arrière des objectifs fixés. Certains de ces pays ont connu une forte régression de la croissance dans des domaines aussi critiques que celui de l'agriculture, ce qui a créé de très graves problèmes à leurs sociétés. Les disponibilités alimentaires par tête d'habitant ont diminué. Plusieurs pays ont dû recourir à des importations massives pour maintenir un niveau minimal d'approvisionnement alimentaire.

Dans le domaine industriel également, l'expérience n'a pas été entièrement heureuse. La productivité a été faible et le produit des investissements très médiocre. En conséquence, un grand nombre de ces pays ont dû faire face à des pénuries chroniques de denrées de base et recourir à des importations, devenant souvent de ce fait tributaires de l'aide étrangère.

Le bilan des trois décennies qui se sont écoulées depuis 1950 n'a donc pas été très satisfaisant pour de nombreux pays en développement. Les quelques brillantes exceptions, telles que la Corée du Sud, Singapour et Taiwan, sont le fait de sociétés relativement restreintes, qui ont bénéficié d'importants investissements étrangers, voire d'une gestion étrangère. Mais il y a peu d'espoir qu'elles puissent servir de modèles de développement aux immenses multitudes qui vivent dans la plupart des pays en développement.

On peut donc tirer plusieurs enseignements de l'expérience du développement acquise au cours des 30 dernières années. Il y a d'abord, et avant tout, l'insuffisance de la croissance. La production de ces pays n'a pas atteint les niveaux visés. Cette insuffisance est imputable à plusieurs facteurs, les uns économiques, les autres institutionnels, notamment ceux qui touchent à la gestion.

Deuxièmement, de très graves problèmes sont apparus concernant la répartition des bénéfices du développement. Dans un grand nombre de cas, les riches ont eu tendance à devenir plus riches, et leur part de revenus dans le revenu global s'est parfois accrue au détriment de celle des pauvres. Le fossé économique entre les niveaux de vie s'est ainsi élargi non seulement entre les pays riches et les pays pauvres, mais aussi à l'intérieur des pays pauvres, entre les riches et les pauvres. "Je me suis rendu compte, dit Schumacher, que le monde moderne n'a fabriqué que de grandes chaussures pour les grands pieds des riches... Si l'on jette ces grandes chaussures aux pays pauvres, seuls les riches peuvent les porter..." (40).

Il était inévitable que ces deux faillites majeures, faibles taux de croissance et disparités des revenus, soulèvent des questions fondamentales. Osvando Sunkel, de l'Université du Chili, évoquant vers 1970 les perspectives du développement latino-américain en l'an 2000, écrivait : "Notre analyse conduit à une importante conclusion : les stratégies de développement poursuivies jusqu'ici en Amérique latine sont arrivées dans une impasse. Il est évident que les tendances actuelles ne peuvent persister pendant très longtemps, et certainement pas pendant 30 ans" (41).

Fundação Cuidar o Futuro



L'expérience africaine a elle aussi ses propres enseignements. Commentant l'impact de l'expérience coloniale sur l'économie des sociétés africaines, Oharam, P. Ghai écrit :

"La durée relativement brève du colonialisme africain a fait que des multitudes de changements, à peu près identiques à ceux imposés par la technologie occidentale à des sociétés asiatiques simples et statiques, qui ont pu s'y adapter à un rythme modéré sur une période de deux à trois siècles, ont été télescopés en Afrique en cinq à six décennies. Le brutal impact du colonialisme en Afrique s'est trouvé d'autre part aggravé par l'arrivée de centaines de milliers de colons lesquels ont agi de connivence avec les autorités métropolitaines pour déposséder les populations locales de leurs terres et les contraindre à gagner leur vie en travaillant en tant que salariés dans leurs exploitations. Alors que la plupart des sociétés asiatiques ont lentement élaboré des institutions et des structures durables, capables de supporter l'assaut d'une technologie, d'une culture et d'un mode de vie étrangers, les sociétés africaines étaient fragiles, s'effondrant souvent sous les ondes de choc de la technologie et de la culture occidentales. Aussi, chaque fois que des institutions et structures autochtones étaient remplacées par des modernes, ces dernières, en Afrique beaucoup plus qu'en Asie, avaient-elles tendance à ressembler aux modèles occidentaux." (42)

"L'Afrique doit ainsi faire face, d'une façon beaucoup plus immédiate que d'autres régions du monde, à cette crise qui est due au fait que les institutions et structures importées ne sont pas pertinentes pour ce qui est de son développement social et économique", ajoute Ghai (43). Toutefois, Ghai estime que le fait que les institutions et les attitudes sont malléables en Afrique alors qu'elles sont rigides dans les sociétés asiatiques pourrait être un avantage, à une époque d'évolution rapide et de désintégration de l'ordre ancien, pourvu que ces institutions et attitudes soient adaptées aux conditions africaines et propres à mener à des progrès sociaux et économiques rapides.

En d'autres termes, le principal enseignement tiré de l'expérience du développement des 30 dernières années dans de nombreux pays en développement, en particulier dans les plus pauvres d'entre eux, est que ni le modèle de développement euro-américain, ni le modèle centralement planifié du type soviétique n'est apte à répondre aux problèmes du développement de ces pays. Comme le fait remarquer Ghai, le cadre institutionnel, surtout administratif et économique, est d'une importance cruciale, et les modèles étrangers qui ne tiennent pas compte des questions de structure ont créé autant de problèmes qu'ils en ont résolus.

Notre intention n'est pas de dénigrer le modèle de développement euro-américain ou le modèle mis au point dans les pays socialistes. Toutefois, il est exceptionnellement important de souligner que le développement est un processus bien plus complexe qu'une simple importation de stratégies et de méthodes et la transplantation d'institutions en vue de leur application. Il faut bien plus si l'on veut que le développement devienne une part vitale des phénomènes politiques et socio-économiques de chaque pays du monde en développement.

C'est en raison de ces problèmes que toute la question du développement endogène devient beaucoup plus pertinente. D'importance primordiale est l'élaboration d'un programme global de changement socio-économique dans chaque sphère de production et de vie sociale, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, de la santé, de l'enseignement, etc. Ces problèmes liés au développement sont cruciaux pour la survie de chaque pays du monde en développement et requièrent donc la mise au point d'approches qui soient localement viables de façon à améliorer le niveau du succès.



Cette importance que revêtent les stratégies et les approches du développement se reflète dans les décennies du développement des Nations Unies. La première (1961-1970) présentait un modèle de simple transfert de technologie au Tiers Monde fondé sur l'hypothèse selon laquelle l'évolution des sociétés suivrait un profil unilinéaire, c'est-à-dire, celui établi par l'Ouest. La théorie de la phase de "décollage" s'était, à l'époque, largement imposée. Le désenchantement provoqué par les conséquences de cette politique conduisit à une modification radicale de l'approche adoptée dans la deuxième Décennie du développement des Nations Unies. Le Plan à moyen terme (1977-1982) de l'Unesco mettait en relief la notion de développement endogène qui, d'une façon générale, traduit la préoccupation de la dernière décennie pour l'emploi d'une technologie intermédiaire et appropriée et en ce qui concerne la nécessité d'une participation des masses au processus de développement.

Le développement endogène dans ce contexte exige un examen approfondi des structures des institutions et des valeurs bien enracinées dans les pays en développement et auxquelles pourrait être confiée la responsabilité des activités de développement.

Nous devons donc maintenant nous tourner vers les problèmes liés à l'administration pour le développement endogène et étudier les questions qu'elle pose.

Fundação Cuidar o Futuro



III. PROBLEMES LIES A L'ADMINISTRATION POUR LE DEVELOPPEMENT ENDOGENE

Plusieurs problèmes sont liés à l'administration pour le développement endogène. Il y a d'abord l'insuffisance des institutions et des valeurs administratives autochtones. Il y a ensuite le problème de la greffe d'institutions et de valeurs importées pour le développement endogène. En troisième lieu, il y a les limites des structures administratives et des cadres institutionnels traditionnels, et, en dernier lieu, la greffe de cadres importés sur les systèmes administratifs existants.

Nehru, qui prit l'initiative de la plupart des débats à l'Assemblée constituante sur le choix d'un système de gouvernement convenant à l'Inde, s'est exprimé sans ambiguïté sur ces questions :

En 1946, il disait :

"Il est évident que notre objectif est la démocratie et rien de moins que la démocratie. Quelle forme prendra cette démocratie est une tout autre affaire... Nous n'allons pas, j'espère, nous contenter de copier un certain système démocratique ou une institution d'un soi-disant pays démocratique... De toute façon, quel que soit le système de gouvernement que nous établirons ici, il devra convenir au tempérament de notre peuple et être acceptable pour lui." (44)

(a) Insuffisance des valeurs et des institutions administratives autochtones

S'agissant du développement endogène des structures administratives et connexes, les valeurs pertinentes sont complexes en elles-mêmes. Ce sont essentiellement des valeurs ayant un rapport avec la recherche de résultats spécifiques par le truchement de moyens organisationnels. La définition de ces valeurs sous l'angle du développement endogène est un phénomène local complexe. La situation varie d'un pays en développement à un autre. Dans certains pays le rôle de l'Etat est bien plus accentué et dans presque tous les domaines une action de l'Etat est légitime. Dans d'autres, c'est surtout au secteur privé, ou parfois aux sociétés, qu'il appartient au premier chef de gérer les fonctions du développement.

En matière de développement, les valeurs administratives sont bien définies et identifiables pour une performance organisationnelle spécifique. En revanche, dans nombre de cultures traditionnelles les valeurs socio-économiques sont moins organisationnelles et plus liées au mode de vie traditionnel. Le meilleur exemple en est l'agriculture. Cela tend aussitôt à créer un anachronisme entre l'insuffisance des valeurs traditionnelles et les exigences du développement endogène.

Ce conflit entre le développement endogène et l'absence de valeurs traditionnelles n'est, toutefois, pas insurmontable. L'adaptabilité des cultures traditionnelles, de leurs valeurs et de leur fonctionnement a été démontrée dans maintes situations. En Asie, plusieurs pays, notamment le Japon, Singapour et la Corée du Sud, ont montré une remarquable et impressionnante capacité d'adaptation des valeurs traditionnelles aux besoins du développement endogène. Ces pays ont cependant mis au point pour eux-mêmes le long des années des stratégies soigneusement conçues et des plans d'action spécifiques.

Au problème des valeurs s'ajoute celui des institutions administratives autochtones. Les fonctions afférentes au développement nécessitent des cadres institutionnels d'un ordre et d'une composition très différents. Ces cadres



doivent être capables d'évaluer et d'entreprendre des actions très spécifiques. Or, on constate une considérable inadéquation entre les besoins du développement et l'aptitude des institutions autochtones ou traditionnelles à s'acquitter des tâches et fonctions propres à satisfaire ces besoins.

A part quelques exceptions, l'action des institutions traditionnelles a en général une portée limitée, celle-ci variant souvent en fonction de résultats individuels. L'armée et, dans certains pays, les ordres religieux sont des exemples typiques d'institutions du modèle traditionnel. En Thaïlande, par exemple, le sangha est une institution monacale très organisée, conçue pour s'acquitter d'une gamme étendue de fonctions socioreligieuses. Des institutions analogues existent dans de nombreuses régions du monde en développement, à l'exception des régions à régime tribal. Quoi qu'il en soit, elles n'ont aucunement leur équivalent dans les domaines économique et industriel, à savoir des institutions capables de s'acquitter des tâches organisationnelles d'une grande ampleur et de mener les opérations de grande envergure qu'implique la nature même du gouvernement moderne.

(b) Problèmes liés à la greffe d'institutions et de valeurs importées

Comme l'ont fait remarquer de nombreux sociologues, anthropologues et spécialistes des sciences politiques, la greffe d'institutions et de valeurs importées crée plusieurs problèmes. Ainsi qu'on l'a déjà signalé, il y a un problème classique, celui qui tient à la structure des valeurs. Ces dernières varient sensiblement d'une société à l'autre dans le monde en développement en fonction du contexte socio-économique et politique de chacune.

Si la dimension structurelle des valeurs varie d'un pays à l'autre, les conséquences en sont essentiellement identiques. Les tentatives visant à greffer des institutions occidentales sur des sociétés asiatiques ou africaines, voire latino-américaines, ont à maintes reprises démontré le caractère très superficiel de ces greffes. Très souvent le hiatus entre les valeurs requises pour pratiquer la greffe et les valeurs localement disponibles est si accentuée qu'il existe une incompatibilité permanente entre les deux structures de valeurs.

Il s'agit essentiellement d'un problème d'acculturation : l'identité culturelle et les racines des institutions entravent à des degrés divers les greffes. A témoin, le cas des institutions politiques de type parlementaire en Inde. Si un grand nombre d'institutions parlementaires ont été établies sur le modèle de Westminster, leur fonctionnement a été nettement différent. Des problèmes analogues sont apparus dans d'autres pays d'Asie comme d'Afrique où, soit par l'intermédiaire des maîtres coloniaux, soit par celui d'élites formées à l'occidentale, des efforts bien intentionnés ont été entrepris pour importer ce genre d'institutions.

Deuxièmement, les traditions constituent elles aussi un obstacle majeur à la réussite de ces greffes. Dans certains pays en développement, il existe des traditions orientées dans le même sens que les institutions greffées. C'est ainsi que les institutions parlementaires élaborées en Inde s'accordaient fort bien avec le système des panchayat au niveau du village.

De même, maintes institutions administratives des pays en développement, notamment au niveau du village ou à un niveau légèrement supérieur, sont foncièrement compatibles avec les institutions nouvelles greffées sur elles. La fonction d'administrateur de district créée par les Britanniques dans leurs possessions coloniales a pu s'exercer assez facilement en raison de traditions administratives antérieures existant dans de nombreux pays. En Inde, le subedar mogol exerçait en fait des fonctions qui ne différaient guère de celles de l'administrateur de district britannique.



En revanche, il existe des traditions qui sont en conflit avec des pratiques séculaires. L'influence du système des castes a rendu inefficaces un grand nombre d'institutions créées, soit en tant qu'assemblées élues à des fins politiques, soit même en tant qu'organismes de caractère économique, comme les coopératives, en particulier au niveau du village.

On constate la même situation dans d'autres pays en développement : certaines traditions sont compatibles, d'autres ne le sont pas. En Chine, les traditions centralisatrices qui s'étaient établies au bout de 2.000 ans, depuis les dynasties des Chin et des Han, trouvèrent un prompt écho dans la conception maoïste de la commune. En Afrique, d'autre part, les traditions et loyautés tribales ont parfois posé des problèmes aux institutions importées du type occidental.

Troisièmement, il y a le grave problème du leadership autochtone nécessaire pour assurer le passage des formes institutionnelles traditionnelles aux formes modernes. Dans la plupart des pays en développement, lorsque l'organisation sociale est faible, le problème des dirigeants autochtones prend une importance encore plus grande que lorsqu'un cadre institutionnel d'une grande ampleur maintient à un minimum l'intervention des pouvoirs publics. Si la base institutionnelle socio-économique avait été plus large, peut-être alors la qualité du leadership n'aurait-elle pas revêtu une telle importance. A vrai dire, les problèmes de leadership sont étroitement imbriqués dans la question de la qualité des élites locales.

Malheureusement, cette base a été insuffisante. De ce fait, la question de leadership autochtone a été un sérieux obstacle à la mise en place d'une base institutionnelle moderne. Les chefs de village traditionnels, les notables et les "sages" ont tous été des éléments essentiels dans la création de toute institution locale de valeur et de tout organisme d'exécution capable de s'acquitter des tâches nouvelles. Pour une variété de raisons, dont quelques-unes ont été expliquées plus haut, dans maintes parties du monde en développement les problèmes de la qualité du leadership local ont revêtu une certaine gravité. Il ressort de plusieurs études que de nombreux échecs dans les pays en développement, non seulement au niveau local mais aussi à des niveaux plus élevés, y compris au niveau national, ont été dus à l'inefficacité flagrante des dirigeants autochtones.

Enfin, il y a les problèmes de la formation et du développement. En l'absence d'un réseau d'institutions locales propres à favoriser les rapports sociaux et à développer le sens de l'entreprise et du leadership, la formation des personnels et le développement de leurs compétences ont été d'une insuffisance notoire. Dans la plupart des cas, la formation s'est révélée d'une importance cruciale pour ce qui est de créer le niveau approprié de motivation, et de savoir-faire technique, ainsi que le niveau souhaitable des rapports sociaux.

Les annales du monde en développement abondent en exemples de l'insuffisance du pouvoir et du savoir-faire locaux devant les tâches qu'implique le développement endogène. Ces tâches se situent dans les domaines industriel, agricole, économique, voire politique et administratif. Nous aurons l'occasion d'évoquer à nouveau cette question ultérieurement dans la présente étude.



(c) Limites des structures et institutions traditionnelles

Les limites des structures et institutions traditionnelles compliquent davantage encore les problèmes liés à la greffe d'institutions. Les limites de loin les plus importantes tiennent de la nature et de la qualité des structures et institutions. Dans la plupart des pays en développement les structures et institutions locales ont un caractère très limité. D'une manière générale, relèvent des institutions locales les sphères religieuses traditionnelles ou autres sphères connexes de la vie socio-économique et politique. Beaucoup dépendent du pouvoir central pour entretenir la vie socio-économique locale.

Au plan qualitatif également, la gamme des fonctions remplies par les structures et institutions traditionnelles était très limitée. Même dans une société agricole comme celle de l'Inde, il y avait très peu d'efforts organisés visant à sélectionner de meilleures semences ou à aménager le type de crédit qui était requis pour le développement agricole. L'essentiel des activités consistait à conserver le mode de vie traditionnel, du moins un minimum, et à changer, mais très lentement. Le nombre des fonctions exercées par les institutions traditionnelles était donc très limité et insuffisant.

Limitées de par leur nature et de par les fonctions qu'elles exercent, les institutions traditionnelles étaient en outre limitées de par leur portée et leur nombre. C'est un phénomène caractéristique des pays en développement qu'il existe dans ces pays très peu d'institutions qui exercent toute la gamme des fonctions que requiert la dimension socio-économique et politique complexe de la vie de la collectivité. De ce fait, il n'y a pas une différenciation suffisante et la profondeur nécessaire pour faire face au problème dans toute son ampleur.

D'autre part, les formes organisationnelles des structures et institutions traditionnelles étaient également très limitées. L'éventail et la qualité des institutions traditionnelles en étaient peut-être la cause. Ce qui est certain c'est qu'il y avait peu de cadres institutionnels locaux pour la création de différents types d'institutions. L'exclusivité et, dans une mesure limitée, l'association étaient la principale formule retenue pour les transactions privées dans la plupart des pays en développement. Même au niveau de l'Etat, à part la conception du rôle du chef du village, appelé à exercer les fonctions indispensables à la vie du village, les autres institutions n'ont jamais été organisées de manière à pouvoir faire face à toute la gamme des vrais problèmes qui se posent de temps en temps.

Un semblant d'institution traditionnelle se livrant à des activités de développement n'existait que dans certains pays comme la Chine, l'Inde et quelques autres pays d'Asie qui sont tributaires de l'irrigation. Dans son Arthashastra, écrit vers la fin du IV^e siècle ou au début du III^e siècle avant J.-C., Kautilya expose avec force détails les tâches afférentes à la sylviculture, l'agriculture, le commerce, etc., qui incombent à divers fonctionnaires (45). Mais ceci est tout à fait exceptionnel, et dans la plupart des pays, les attributions fondamentales de l'Etat étaient très restreintes.

En conséquence, les institutions requises pour l'accomplissement de plusieurs tâches essentielles d'ordre technique, administratif et financier, restèrent, ou peu s'en faut, à l'état embryonnaire. De ce fait, dans la plupart des pays en développement, l'adaptation de ces institutions à des activités nouvelles intéressant le développement à la base a été constamment entravée.



Plusieurs problèmes se sont posés de temps à autre concernant l'adaptabilité des institutions existantes à des fonctions nouvelles. Certaines d'entre elles avaient un potentiel d'adaptation suffisant et s'adaptèrent donc. C'est ainsi que les organismes locaux traditionnellement élus assumèrent des tâches et des fonctions nouvelles de caractère politico-administratif. Les panchayat indiens représentent un très bel exemple de cette adaptation. Comme on l'a expliqué plus haut, ils devinrent une institution charnière s'acquittant d'un grand nombre de fonctions touchant en particulier au développement, du moins dans de nombreuses régions du pays.

En revanche, l'adaptation de certaines institutions à de nouvelles tâches a été beaucoup plus compliquée. Alors que le rôle de l'Etat s'exprimait davantage en termes séculiers, plusieurs grandes institutions religieuses n'ont pas pu se réorganiser en vue de l'exécution des fonctions "laïques" modernes. Néanmoins, certains pays, telle la Thaïlande, ont utilisé le Sangha (communauté des bonzes) pour l'exécution de toute une série de fonctions nouvelles au niveau local ou du village. Cet usage a, toutefois, suscité une controverse, et la plupart des pays ont préféré ne pas adapter les institutions religieuses traditionnelles à des fins de développement ou en vue d'autres activités d'intérêt national.

Outre les institutions religieuses, il y avait aussi des institutions sectaires que l'on n'a pas pu associer aux activités de développement en raison des buts déclarés et des pratiques de l'Etat moderne. C'est ainsi qu'en Inde, les organisations de castes n'ont pu être intégrées dans le cadre institutionnel conçu pour le développement. Ces difficultés d'adaptation sont sans doute inhérentes aux structures et institutions traditionnelles. Le fait qu'il y ait plusieurs institutions qui ne peuvent être utilisées à des fins modernes n'en demeure pas moins un problème. Et les institutions traditionnelles étant rares au niveau local, et surtout non adaptables pour des raisons politiques ou autres, elles ne peuvent être utilisées pour des tâches afférentes à la création de systèmes et structures modernes pour le développement.

Fundação Cuidar o Futuro

Enfin, le champ d'action d'un grand nombre de ces institutions était limité. Comme on l'a déjà signalé, elles ne s'occupaient que de questions sociales et religieuses ; elles n'étaient pas équipées pour s'occuper des questions politiques, administratives, et encore moins de celles afférentes au développement. On ne peut blâmer l'histoire ; le fait est que ces limites étaient inhérentes à l'évolution sociale même de la plupart des pays en développement. Toutefois, le champ d'action de ces institutions étant limité pour un grand nombre d'activités nouvelles, touchant en particulier au développement, le réseau institutionnel existant n'était ni efficace ni utile.

(d) Les options ouvertes

Les problèmes examinés jusqu'ici ont mis en lumière les questions fondamentales concernant les options ouvertes pour ce qui est de satisfaire les nouveaux besoins. L'une d'elles consiste à créer des institutions entièrement nouvelles. Bien que cette option paraisse de prime abord facile, l'expérience de la plupart des pays en développement a amplement démontré qu'elle n'est pas particulièrement efficace. Des tentatives en ce sens ont rencontré des problèmes inattendus et ont eu des effets imprévus, au grand détriment de la cause fondamentale. Ces tentatives avaient un caractère sociologique, politique, psychologique, voire juridique, et elles ont un impact si capital pour l'exécution des programmes de développement, que souvent elles ont conduit, non pas à des solutions, mais à davantage de problèmes.



Tel est le cas de toute la campagne entreprise au cours des années 50 et 60 dans de nombreux pays en développement pour organiser des coopératives agricoles de paysans et d'artisans, etc. Bien qu'une telle décision, dans un contexte de petites fermes morcelées, paraisse tout à fait rationnelle et souhaitable, son application sur le terrain, dans un grand nombre de pays, a montré que l'ensemble de l'expérience avait été un fiasco notoire en termes de productivité. Le mouvement de crédit coopératif en Inde, par exemple, a été assailli de tant de problèmes d'ordre politique, économique et financier que le caractère rationnel qui avait été attribué à l'origine à la création de ces nouvelles institutions de crédit a été sérieusement mis en doute. Avec les prêts non remboursés et l'ingérence politique dans leur exploitation, ces établissements ont été au bord de l'effondrement.

Il semble donc que la tâche la plus importante - et le principal problème en matière de développement endogène - consiste à adapter les structures et institutions existantes à l'administration pour le développement. Le principal enseignement à tirer de la stratégie du développement, et du développement endogène en particulier, menée depuis près de trois décennies dans de nombreux pays en développement est qu'il faut créer une base institutionnelle qui soit autant que possible ancrée dans les structures, traditions et valeurs locales. Cet enseignement a des implications profondes et revêt une importance considérable pour toute la stratégie future.

La plupart des pays en développement n'ont malheureusement pas apprécié à sa juste mesure l'importance de cette adaptation. C'est pourquoi des efforts répétés ont été faits pour importer des institutions et des pratiques étrangères et les greffer sur un terrain local, sans la moindre préparation à la base. Cette approche élitiste, qui consiste à imposer des institutions et pratiques étrangères séduisantes, et parfois même prestigieuses, s'est révélée tout à fait désastreuse, que ce soit dans les domaines industriel, agricole ou social. Chaque pays en développement abonde en exemples, pris dans tous les domaines de la vie, du fait que les transplantations de cette sorte ne sont tout simplement pas viables.

En revanche, l'expérience de nombreux pays en développement a montré de plus en plus que ce ne sont pas les transplantations, mais les greffes sur les racines locales qui ont en général et de loin le mieux réussi dans les domaines institutionnel et socio-économique. Autrement dit, chaque fois que l'on s'est efforcé de bâtir sur quelques modestes fondements locaux et de perfectionner les institutions locales, le succès a été bien plus grand.

Ainsi, les institutions démocratiques telles que les institutions parlementaires semblent prospérer relativement bien mieux en Inde, où l'on a essayé de les rattacher à la tradition des panchayat et même d'en édifier sur ce modèle. Il est clair que les nouvelles institutions créées sur le modèle des panchayat ne sont pas exactement ce qu'elles étaient à l'origine. Mais, comme on l'a souligné plus haut, les villages indiens ont une longue tradition en matière d'élection de petits conseils appelés à régler la vie politique, sociale et économique locale. En donnant à ce système un cadre moderne et en le rattachant au modèle moderne de démocratie parlementaire, on a récolté de riches dividendes : une institution politico-administrative est créée en Inde, à la base.

Cela ne signifie pas pour autant que le système des panchayat soit parfait. Au contraire, de très nombreux problèmes très importants sont apparus au fil des années. Mais il faut les considérer et les comprendre dans le contexte de la croissance et du progrès socio-économique de la collectivité locale, en particulier dans leur rapport avec le développement réalisé selon les critères modernes, dans les domaines tant agricole qu'industriel.

Fundação Cuidar o Futuro



En d'autres termes, l'Inde a procédé délibérément et sciemment à l'adaptation d'institutions anciennes pour satisfaire les besoins du développement politique, social et économique. Certains autres pays du monde en développement ont fait des expériences analogues. Dans tous les cas de ce genre, deux choses ont revêtu une importance capitale : les racines locales de ces institutions et le cadre de référence populaire au niveau local. Les racines locales ont une signification profonde, et entre elles et le système local des valeurs il y a interaction complexe. Les racines sont souvent ancrées dans la vie philosophique, sociale et économique fondamentale de la société. Comme les systèmes de valeurs, la plupart d'entre elles ont évolué au cours des longues périodes de l'histoire de leurs sociétés respectives. Essentiellement, elles déterminent les rapports des individus entre eux et avec la collectivité dans les sphères sociale, économique et politique, les modalités de leurs rapports et interactions, et leurs choix de comportement dans chaque situation donnée.

L'un des aspects majeurs de l'adaptation fondée sur les racines locales et le système local de valeurs est l'importance de l'acceptabilité. L'acceptabilité dans ce cas est liée très souvent au fait que l'institution adaptée est familière aux populations locales. Si l'institution est greffée sur quelque chose qui leur est familier et qu'elles acceptent, alors l'acceptabilité de la greffe est bien plus grande. Témoin l'expérience de la Chine, de l'Inde ou de divers pays du Sud-Est asiatique où un grand nombre d'institutions ont été établies au cours des trois dernières décennies.

Dans tous les cas, le fait saillant est que l'adaptation s'effectue beaucoup plus rapidement dans la mesure où les gens commencent à accepter les structures institutionnelles. La notion d'acceptabilité a une bien plus grande pertinence que tout ce qui peut paraître rationnel ou efficace. Il en est ainsi parce que la rationalité est également ancrée dans le système local des valeurs et des normes. Si les gens ne partagent pas ces systèmes de valeurs et de normes, nul souci élitiste de "rationalité" apparaît et il n'y a pas de succès final de l'adaptation. L'acceptabilité devrait être en effet une considération essentielle dans le souci de la rationalité ou de l'efficacité.

Le concept d'acceptabilité nous conduit également à toute la question des compétences locales et à celle, tout aussi importante, du leadership local. L'expérience de la quasi-totalité des pays en développement montre que toute institution ou pratique qui ne s'appuierait pas sur l'existence d'un savoir-faire local et d'un leadership local ne peut être viable, et en fait aucune d'elles n'a obtenu dans ce cas les résultats escomptés.

La question des compétences locales est d'une importance primordiale car il s'agit de ce que les gens savent faire. Le niveau du savoir-faire local, qu'il soit avancé ou primitif, est la meilleure base disponible pour le développement des institutions nouvelles. Cela ne veut pas dire que l'on ne peut pas acquérir des compétences nouvelles, mais simplement qu'il faut davantage de temps pour assimiler et adapter les compétences conceptuelles ou techniques. La meilleure option pour le développement endogène est donc de donner une grande importance aux compétences locales et de bâtir sur elles, y compris les compétences nouvelles qui sont nécessaires à la phase suivante du développement.

Non moins important, comme on l'a déjà mentionné, est le leadership local, qu'il soit d'ordre socio-économique ou politique. On a constaté à maintes reprises, et à tous les niveaux, que le leadership local, d'où qu'il émane, était un facteur indispensable au développement endogène. Il eut été impossible d'importer Gandhi ou Mao Ze-Dong. Il fallait qu'ils soient le produit de la nation et de sa culture. C'est un facteur essentiel, car à la longue c'est la qualité des dirigeants qui permet la mobilisation des populations des pays en développement en vue d'acquiescer les compétences nécessaires à la réalisation des objectifs du développement.



Enfin, le succès de la greffe des institutions est important. Si les institutions greffées n'obtiennent aucun succès dans une mesure honorable, il sera vain de faire valoir leur mérite logique. En effet, rien ne réussit mieux que le succès. Le succès est donc d'une importance cruciale pour l'acceptation et la survie de l'ensemble du programme de développement, en particulier du développement endogène. Et si l'on fait du succès l'objectif, il faut avoir sans cesse à l'esprit les questions et les facteurs dont dépend un succès de bon aloi. Ainsi, chacun des facteurs tels que les racines locales, le système local de valeurs, et surtout l'acceptabilité et le leadership local, doit être très soigneusement pesé si l'on veut obtenir un minimum de résultats afin de donner une plus grande crédibilité à ce programme de développement.

Fundação Cuidar o Futuro



IV. CREATION D'UNE ADMINISTRATION POUR LE DEVELOPPEMENT ENDOGENE - METHODES ET CONDITIONS PRATIQUES

(a) Identification des valeurs et des institutions administratives-culturelles pertinentes

Le point de départ de la création des conditions pratiques propices à l'établissement dans les pays en développement d'une administration pour le développement endogène est l'identification des valeurs et des institutions qui font partie de la tradition administrative de chaque pays. Cela nous amène nécessairement à retracer l'histoire de ces pays, et notamment leur évolution en matière de développement et d'administration. La tradition administrative varie inévitablement à l'extrême d'un pays à l'autre, comme on l'a vu plus haut, conformément à l'évolution sociale de chaque pays. L'expérience en cette matière varie aussi sensiblement d'un pays à l'autre.

Il importe de savoir quelles sont, dans la tradition administrative, les valeurs culturelles qui sont pertinentes pour l'édification de l'appareil de développement endogène et qui sont viables dans l'environnement socioculturel local. Par exemple, bien que le régime monarchique ait largement prédominé dans la plupart des civilisations des pays en développement à une époque ou à une autre, l'adoption de la monarchie en tant qu'institution politico-administrative n'est ni acceptable ni vraisemblablement de nature à fournir un cadre viable pour l'avenir. Et pourtant, il faut poursuivre les recherches visant à structurer les nouvelles valeurs politico-administratives de nombreux pays sur la base de certaines caractéristiques du système traditionnel.

Dans la perspective de notre étude sur le développement endogène, deux séries de valeurs doivent être systématiquement analysées et confrontées avec le passé. La première série concerne en gros les valeurs structurelles. La seconde se rapporte essentiellement aux valeurs du comportement ou valeurs relationnelles.

Les valeurs structurelles sont dans la plupart des cas centrées sur les types d'institutions en matière de gouvernement et d'administration qui sont familières à la population. Ces valeurs régissent souvent les questions qui mettent en jeu à l'égard de la population locale les normes et pratiques traditionnelles et leurs incidences sur leur existence.

Les valeurs du comportement sont d'une importance cruciale parce qu'elles sont à la base des rapports entre la population et l'appareil administratif. Ces valeurs sont complexes et souvent liées à l'évolution historique des sociétés. Néanmoins, si ces valeurs ne sont pas systématiquement étudiées et comprises, les problèmes liés à la création d'une administration pour le développement endogène deviennent encore bien plus compliqués, ainsi que le montre l'expérience de nombreux pays en développement en la matière.

La tâche primordiale est donc de déterminer les séries de valeurs qui sont viables dans le contexte national de ces pays et celles qui ne le sont pas ou n'ont aucun rapport avec la question. Le premier cas, celui des valeurs pertinentes, et le second, celui des valeurs non pertinentes, ont l'un et l'autre leur importance. Il ressort de l'expérience de nombreux pays en développement d'Afrique et d'Asie que certains types imposés de valeurs structurelles et relationnelles ont fait fiasco simplement en raison de l'écart entre les valeurs traditionnelles et les

Fundação Cuidar o Futuro



nouvelles valeurs imposées. L'échec des greffes d'institutions politiques, économiques et sociales faites dans maints pays en développement en est une éloquente illustration. L'histoire de plusieurs de ces pays montre que les institutions politiques ont dû assez souvent s'en remettre au pouvoir militaire comme unique instrument de l'autorité de l'Etat et de l'action politique.

Le fait qu'un grand nombre de ces valeurs ne sont pas pertinentes a entravé non seulement un développement endogène efficace mais également un système de gouvernement efficace dans beaucoup de régions du monde en développement. Pour créer des conditions propices à la mise en place d'une administration pour le développement endogène il faut donc examiner de plus près ces valeurs et déterminer lesquelles sont pertinentes, lesquelles ne le sont pas dans le pays considéré.

Il importe également d'étudier la façon dont ces valeurs fonctionnent et dans quel environnement. A certains égards, c'est une tâche d'une extraordinaire difficulté, parce que l'identification des valeurs et de leur fonctionnement demande beaucoup de sensibilité et une grande compréhension de cultures très différentes les unes des autres. On doit aussi s'efforcer d'évaluer les structures à l'intérieur desquelles elles opèrent avec succès et le contexte socioculturel dans lequel elles opèrent.

Malheureusement, dans la plupart des pays en développement, on s'est surtout préoccupé d'obtenir des résultats immédiats et même de rechercher un développement instantané. Cette hâte a conduit à l'importation de modèles occidentaux "rationnels". En interprétant la rationalité ou l'efficacité, on a mis l'accent sur les transferts complets de cadres institutionnels et de valeurs édifiés dans les sociétés occidentales industrialisées. Cela, nous l'avons dit, a posé d'énormes problèmes. L'efficacité ou la rationalité opèrent-elles en l'absence des valeurs socioculturelles sur lesquelles les institutions sont bâties ? Les soi-disant institutions rationnelles peuvent-elles être transférées dans n'importe quel milieu sans, pour ce faire, construire toute l'infrastructure sociale ?

Fundação Cuidar o Futuro

Même le système administratif colonial britannique établi dans les pays du sous-continent indien était à l'origine édifié dans une grande mesure autour des systèmes d'administration locaux, mogol et traditionnel qui avaient cours alors. Les bâtisseurs d'empire prenaient grand soin de ne pas imposer les systèmes britanniques qui constituaient le centre du pouvoir impérial britannique en Inde. C'est ainsi que l'ensemble du système moderne du "civil service" fut introduit beaucoup plus tard vers le milieu du XIXe siècle, et l'indianisation de l'administration coloniale, même partielle, ne commença que plus tard encore, à mesure que le système éducatif britannique, qui était nécessairement la condition préalable, s'implantait lentement dans le sous-continent.

Autrement dit, même un système d'administration coloniale bien moins complexe, comme celui de l'Inde britannique, centré dans une large mesure sur la loi et l'ordre et la perception des taxes et impôts, exigeait une grande adaptation structurelle dans le pays colonial avant de pouvoir être "indigénisé". Les problèmes liés à l'instauration d'une administration pour le développement endogène sont encore plus complexes en raison de leur ampleur, et requièrent donc beaucoup plus de temps et d'efforts, en particulier si un système administratif totalement étranger ou exogène doit être conçu, élaboré et mis en oeuvre.

Bref, le développement endogène ne saurait donc être l'oeuvre d'un appareil administratif exogène, notamment en termes de valeurs contingentes du système et de normes ayant cours parmi les populations et les comités locaux.



Le cadre institutionnel, toutefois, n'est pas moins pertinent. Des efforts doivent être faits constamment pour déterminer quelles institutions peuvent fonctionner dans le cadre du développement endogène. Cela implique une analyse attentive des structures institutionnelles historiques dans les pays, et peut-être même régions, concernés, ainsi que l'identification des institutions qui conviendraient à l'édification d'une infrastructure entièrement nouvelle pour le développement endogène. Une méthode pourrait consister à étudier l'infrastructure institutionnelle traditionnelle propre à chaque pays, et à examiner celles qui sont toujours opérationnelles, en particulier celles qui fonctionnent avec un certain degré d'efficacité. Un inventaire des institutions traditionnelles à tous les niveaux du gouvernement, notamment au niveau local et à la base, est particulièrement important. Une telle étude, fondée sur l'inventaire seul, apporterait des indices sur la question suivante : quelles institutions sont utiles et efficaces et pourquoi ?

Comment bâtir sur ces institutions, tel est donc le problème. Quels genres d'adaptation et de modification les rendraient plus efficaces ? Ces problèmes sont particulièrement importants tandis que nous procédons à la création des conditions pratiques propices à l'établissement d'une administration pour le développement endogène. Il s'agit de renouer d'abord avec les structures, en particulier celles qui sont familières à la population et dont la population connaît le fonctionnement, et ensuite avec les conditions locales dans lesquelles ces structures ont fonctionné traditionnellement.

Autrement dit, placer nettement l'accent sur la forme locale des institutions, leur pratique locale et leurs ressources locales, c'est le fondement sur lequel on pourra édifier le type de développement endogène souhaité.

Dans ce processus, il conviendra aussi d'éliminer les cadres institutionnels qui ne sont pas viables ou ne sont pas acceptables dans les conditions actuelles. Comme indiqué plus haut, il est difficile de revenir au cadre institutionnel monarchique ou féodal ; ces formes sont donc caduques ou, comme on dit maintenant, dysfonctionnelles. Une étude systématique de ces questions est également souhaitable.

(b) Elaboration de stratégies politico-administratives du développement endogène

Nous abordons ici toute la question de l'élaboration des méthodes et de la création des conditions pratiques en vue de l'établissement d'une administration pour le développement endogène. Ainsi que nous l'avons souligné plus haut, on ne pourrait obtenir un développement endogène efficace sans associer beaucoup plus étroitement la population au développement. L'essence du développement endogène est un changement planifié. Et le changement planifié, nous l'avons vu, est essentiellement un processus moral dans lequel le peuple est associé à une transformation fondamentale de son existence sociale, économique et politique. Dans cette perspective d'un développement endogène affectant directement la vie individuelle de chaque citoyen de ces pays, on voit mal comment un tel changement pourrait s'opérer en dehors d'un processus fondamental de participation.

Dans le présent contexte, la participation est essentiellement un engagement direct de la population dans l'élaboration de politiques locales orientées vers le progrès socio-économique, ainsi que dans la mise en oeuvre de ces politiques, cet engagement visant à apporter directement à la population des avantages réels. Un développement endogène qui ne serait pas participatif ne serait rien d'autre



qu'une contradiction dans les termes. De même qu'aucune puissance impériale étrangère n'aurait pu apporter à elle seule le développement dans l'histoire récente, de même aucune superstructure à l'échelon national ne saurait contribuer à un développement endogène sans une interaction effective entre la planification du développement et les populations locales.

Savants, chercheurs et même dirigeants politiques se sont dans maints pays en développement abondamment exprimés sur la pertinence de la participation en matière de développement. C'est ainsi que, dans l'un de ses discours sur le développement communautaire, Nehru, premier chef du gouvernement indien, s'exprimait ainsi :

"Le pays s'est engagé à édifier une société de type socialiste. Pour obtenir ce changement, nous avons beaucoup à faire en de nombreux domaines. Mais l'essentiel est d'asseoir la liberté sur une base solide et étendue, d'associer étroitement la population à l'appareil administratif, dont elle serait le partenaire, et plus particulièrement à l'exécution de nos plans quinquennaux. Nous parlons de plans populaires, et nous parlons de projets communautaires populaires. Telle est l'essence de notre approche de cette question... Il est donc nécessaire que ces projets communautaires soient fondés sur la coopération intime du peuple." (46)

L'acceptation du processus de développement endogène fondé sur la participation doit être soutenue de nombreuses façons. Il faut, d'abord, veiller à identifier, pour chaque pays en développement, les racines de la participation dans les questions affectant son gouvernement. La question des racines est, nous l'avons vu, du plus grand intérêt pour l'établissement d'une administration endogène pour le développement. Les racines de cet engagement à base de participation diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Mais comme nous l'avons laissé entendre précédemment, il y a toujours eu, dans la plupart des pays en développement, à la base un procédé par lequel la population locale est associée aux décisions de caractère social, politique et économique affectant son existence.

Fundação Cuidar o Futuro

Cet engagement a pris des formes très différentes d'une civilisation à une autre. En Afrique, il a pris la forme de conseils tribaux ; dans le sous-continent indien, celle des panchayat, dans les Indes néerlandaises, celle de conseils des anciens.

La forme importe, en fait, bien moins que les racines locales de la participation. Et du point de vue de la conception des stratégies politico-administratives, on devrait veiller avant tout à identifier les processus traditionnels à base de participation et leurs institutions. C'est de loin la tâche la plus importante, car elle implique l'examen approfondi des traditions des sociétés en matière de participation. Quelque modestes qu'ils aient pu être, non seulement dans les domaines séculiers et dans les domaines socio-économiques, mais aussi dans les sphères religieuses, il existait des processus à base de participation dans la plupart de ces pays. Même si nous devons nous limiter pour l'essentiel aux domaines socio-économique et politique, l'expérience des cultures anciennes dans le monde en développement est loin d'être négligeable. Les institutions qui ont émergé graduellement de ces processus traditionnels ont manifestement fonctionné dans une certaine phase de l'évolution de ces sociétés. Il est clair que le contexte socio-économique dans lequel elles se sont formées est maintenant périmé, voire caduc. Il s'agit donc de les reconvertir pour faire face aux besoins du monde moderne.



La reconversion ou l'adaptation des institutions traditionnelles et leur participation à des tâches nouvelles sont donc le plus grand défi à l'établissement d'une administration pour le développement endogène. Pour relever ce défi, il faudra identifier les buts de chaque pays en matière de développement et ses préférences quant aux structures politico-administratives. Il est clair que l'infrastructure des institutions traditionnelles n'est pas adéquate face aux tâches nouvelles. La question qui se pose est donc de savoir d'abord ce qu'il faut greffer, et jusqu'à quel point il faut le faire. La première partie de la question revient essentiellement à déterminer les genres de fonctions de caractère politico-administratif que ces institutions peuvent assimiler ; et la seconde partie à identifier les nouvelles structures, les fonctions et les tâches à accomplir. Cela demandera une analyse sociologique attentive, tant des institutions politico-administratives que des aspirations du peuple, de façon que l'adaptation ne perde pas de vue la réalité socio-politique au sein de laquelle ces institutions opèrent.

(c) Elaboration de pratiques administratives appropriées

Pour que l'adaptation de l'administration pour le développement endogène selon les principes exposés plus haut ait des chances de succès, il faudra élaborer très soigneusement les pratiques administratives pertinentes. Là encore, il faudra aborder la question en partant des besoins fonctionnels et structurels dans le cadre de chaque contexte national. Dans certains cas, là où la tâche des unités politico-administratives en matière de développement est plus grande, les besoins fonctionnels seront proportionnellement plus grands, et les besoins structurels seront aussi proportionnellement différents. Dans chaque cas, il faudra entreprendre un effort très systématique pour déterminer les pratiques administratives répondant aux besoins locaux.

Ainsi, il sera nécessaire de mettre au point les pratiques administratives visant à développer l'agriculture et les secteurs connexes grâce à une bien plus grande interaction au niveau de la communauté locale, à la fois individuelle et collective, ainsi que par l'intermédiaire des institutions représentatives. Les conseils de village, ou, dans le cas de l'Inde, les gram sabhas, ont, en dépit de leurs nombreuses limites, été des institutions puissantes en matière de communication, de discussion et même parfois de décision à propos de questions capitales concernant le développement à la base. Les organes exécutifs élus, les panchayat, ont aussi, avec leurs pratiques administratives, un rôle important à jouer dans la réussite des projets de développement dans de nombreuses régions de l'Inde rurale. Il serait exagéré de prétendre qu'ils ont un soutien administratif adéquat. Il n'en reste pas moins que, dans le cadre limité de leurs activités, les problèmes locaux de développement ont largement bénéficié de l'interaction avec la population et la participation de celle-ci à la prise des décisions à la base.

A cet effet, il importe d'élaborer des méthodes appropriées pour concevoir et greffer des pratiques administratives qui conviennent aux tâches du développement endogène. Cela implique la mise au point de techniques simples de constitution de dossiers, de présentation de données, de procédures de discussion et de débat, ainsi que de méthodes permettant d'arriver à des décisions et de dégager des solutions. Ces questions, bien que terre-à-terre en apparence, déterminent, cependant, dans une large mesure, l'efficacité du cadre institutionnel du développement endogène.

Cela touche aussi évidemment à l'ensemble de la question de la formation et du développement des organes d'exécution et de leurs éléments. La formation, tant formelle qu'informelle, est, comme nous l'avons déjà souligné, un processus permanent. Mais sans un plan délibéré de formation et d'éducation de la population, en



vue d'une participation plus effective, et de ses représentants, en vue de l'exécution des tâches assignées, l'efficacité du programme ne pourra être que médiocre. Il existe, dans de nombreux pays en développement, une documentation suffisante concernant l'élaboration de programmes de formation à cet effet et la mise au point d'organes d'exécution. Selon toutes les indications, c'est un processus lent et fastidieux, mais étant donné les avantages à long terme, du point de vue tant politique qu'administratif, la formation joue un rôle très important dans la création d'une base locale solide pour le développement endogène.

Il convient de souligner l'importance fondamentale à ces fins d'une recherche permanente orientée vers les questions et problèmes locaux. On doit entreprendre des efforts systématiques pour identifier le type de problèmes qui se posent et étudier le processus de prise des décisions à la base ainsi que l'exercice des fonctions spécifiques par ces institutions locales en vue d'améliorations intégrées. Toutefois, ces recherches ne sont pas complexes et ne dépassent pas la compétence de la plupart des pays en développement.

(d) Edification d'un cadre pour la politique institutionnelle et l'exécution

La stratégie politico-administrative visant à créer une administration pour le développement endogène exige un cadre soigneusement élaboré pour la politique institutionnelle ainsi que pour l'exécution. Chaque pays, en fonction de ses propres valeurs locales traditionnelles et de ses priorités, doit mettre au point les types d'institutions propres à servir de base à cette administration. Il faut donc construire une politique institutionnelle en partant du bas vers le haut, avec des liaisons effectives à chaque niveau. La structure politico-administrative devra donc, pour être efficace, être intégrée de la base vers le sommet. Le secret, cependant, est de construire le cadre en partant de la base, ou du fond, vers le niveau national le plus élevé en passant par les différents niveaux intermédiaires. En procédant ainsi, de la base vers le sommet, on obtiendrait un développement endogène progressif beaucoup plus efficace que par n'importe quelle autre méthode.

Il faut aussi que le cadre de politique institutionnelle soit soutenu de façon appropriée à chaque niveau par des mécanismes administratifs d'exécution. Ce cadre d'exécution étaiera efficacement l'ensemble du système. Il fournira, en particulier, un moyen spécifique d'associer la population à l'exécution. La participation de la population à l'exécution serait inadéquate si elle ne s'effectue qu'au niveau supérieur ou national. L'expérience des panchayat en Inde prouve clairement que lorsque l'appareil administratif local est davantage comptable de son action envers les institutions représentatives, cette action elle-même est bien plus efficace. Bien sûr, il faut prévoir certains contrôles sur cette dépendance de l'appareil administratif local à l'égard des corps élus afin de garantir des normes de recrutement plus élevées dans l'appareil administratif. On a constaté, toutefois, que ces problèmes n'étaient pas insurmontables, et l'expérience en Inde, notamment dans le Goujara et le Maharashtra, a montré comment il était possible d'atteindre ce double objectif, à savoir : la responsabilité de l'administration locale vis-à-vis des corps élus et des normes élevées de son recrutement et d'efficacité. Dans ces deux cas, l'appareil administratif est placé dans une large mesure sous le contrôle direct des représentants élus du peuple au niveau local.

Le cadre politico-administratif à base de participation pour le développement endogène nécessite un appareil administratif compétent aux plans technique et professionnel. La compétence technique est essentielle en raison de la complexité croissante des tâches et des fonctions afférentes au développement dans divers domaines, notamment les domaines agricole et industriel. Et la compétence professionnelle ou compétence en matière de gestion indispensable à l'efficacité des diverses activités administratives liées au programme de développement est un facteur clef du succès du développement endogène.



Il ressort clairement des données de recherche de nombreux pays en développement que l'appareil bureaucratique traditionnel n'est pas bien équipé pour s'acquitter des tâches administratives afférentes au développement. Il a tendance à suivre ses penchants classiques pour l'impersonnalité, l'indifférence envers la population sous le couvert du règlement, et de zèle intempestif. Compte tenu des besoins fonctionnels du développement, ces tendances du comportement accentuent l'écart entre les objectifs du développement et les résultats.

Des études récentes permettent toutefois de penser que lorsque l'appareil bureaucratique est tenu dans l'exercice de ses fonctions de travailler avec la population - dans la vulgarisation agricole, par exemple - les comportements changent indéniablement (47). Le fonctionnaire devient alors plus sensible et se met davantage à l'écoute de la population et la rigidité structurelle de l'administration subit une certaine métamorphose. Autrement dit, une adaptation fonctionnelle majeure de la bureaucratie à l'administration du développement commence à se manifester.

Ces constatations amènent à penser qu'il est possible de provoquer dans le système bureaucratique certaines réformes internes de nature à adapter son comportement au développement. La réforme la plus cruciale semble intéresser la conception du travail administratif. Ce travail devrait être conçu de telle manière que ce soient les fonctionnaires qui, dans leurs rapports avec la population, prennent l'initiative. En d'autres termes, ce sont les fonctionnaires qui, dans l'accomplissement de leurs fonctions, vont vers la population ; ce n'est pas la population qui va vers les fonctionnaires. C'est un changement radical dans les rapports entre l'administration et la population, qui modifie l'éthos classique de la première.

La combinaison d'une transformation structurelle de l'appareil bureaucratique et d'un remaniement du système politico-administratif donnant au peuple et à ses représentants une participation accrue aux prises de décisions dans les questions touchant au développement s'impose dans la conception globale de l'administration pour le développement endogène.

Ce changement, qui consiste à associer le peuple, directement et par l'intermédiaire de ses représentants, au développement, à renforcer le contrôle sur l'appareil bureaucratique à l'échelon local et à transformer la conception du travail administratif est le noeud de la future stratégie. Chacun de ces éléments est capital, mais la prépondérance doit être accordée à la participation de la population et à la transformation de l'appareil bureaucratique.

Les perspectives d'une application fructueuse de cette stratégie sont d'une manière générale excellentes. L'expérience de systèmes politiques divers a été à cet égard nettement féconde. La Chine, avec son programme de développement exécuté dans un système centralisé à parti unique, en particulier au niveau de la commune, de la brigade et de l'équipe, et l'Inde, avec un système politique entièrement différent, essentiellement fondé sur des panchayat décentralisés, ont montré toutes les deux que l'administration pour le développement à base de participation peut s'adapter à des idéologies très diverses. Les deux systèmes peuvent fonctionner sur des modèles différents et donner des résultats remarquables.

L'une des conséquences institutionnelles importantes de cette approche est la nécessité d'élaborer un système de surveillance de la politique du développement et de sa mise en oeuvre. La surveillance du développement endogène n'a pas fait l'objet d'une réflexion suffisante, ni d'aucune action de programme. Il est pourtant indispensable d'exercer de temps à autre une surveillance sur l'expérimentation du développement endogène et sur le fonctionnement du système administratif spécialement conçu aux fins de ce développement.



Il convient également de procéder à des évaluations qualitatives des divers processus et contenus du développement ; il faut évaluer notamment les processus de prise de décisions afin de déterminer dans quelle mesure ils fonctionnent tant du point de vue de la participation que de l'exécution, et spécialement sous l'angle des critères d'exécution établis en rapport avec les tâches assignées à ces institutions, ainsi que sous l'angle de la mise en oeuvre spécifique des tâches.

La conception du système de surveillance à cet effet doit être à la fois orientée vers des buts précis et élaborée en tant que partie de la conception globale du développement endogène. Il arrive assez souvent que la fonction de surveillance n'est pas prévue. De ce fait des corrections ne sont pas apportées en temps voulu au système administratif et l'expérimentation commence à se heurter à des difficultés à l'échelon local, ce qui entraîne une perte de crédibilité.

Il est donc nécessaire d'intégrer la fonction de surveillance de la politique dans la conception du système administratif pour le développement endogène. Politique administrative régissant les institutions, délégation et centralisation de l'autorité, et résultats, toutes ces questions exigent une planification administrative bien conçue. Cette fonction doit être conçue en tant que partie intégrante de la mise en oeuvre de l'ensemble.

Même dans les pays où une expérimentation a été faite en ce sens, on n'a pas procédé à une évaluation systématique autant qu'on aurait dû le faire. Les questions qui doivent faire l'objet d'une évaluation sont assez souvent considérées comme des questions politiques et, de ce fait, ne sont pas évaluées d'une façon suffisante. Et pourtant, il est essentiel qu'elles soient abordées franchement, et que l'évaluation ait lieu sur une base périodique, une fois tous les cinq ou sept ans, par exemple. Outre l'évaluation à long terme de ce genre, il est également indispensable de procéder, au moins sous forme d'échantillonnage, à une évaluation concomitante du fonctionnement des institutions sur une base systématique afin d'apporter des améliorations en temps opportun.

Peut-être là où l'expérimentation n'a pas encore été faite d'un système administratif conçu de manière appropriée pour le développement endogène, conviendrait-il de donner la priorité à des mesures concrètes vigoureuses accompagnées d'un effort de recherche dans cette direction. Autrement dit, un programme d'action soigneusement élaboré, entrepris simultanément avec un programme de recherche intégré, devrait être exécuté en guise de précurseur à l'établissement d'un modèle en bonne et due forme. Il serait intéressant, par exemple en Indonésie, de tester l'efficacité d'un conseil de village traditionnel réaménagé. Dans l'île de Bali, la participation effective de l'institution traditionnelle du klean, qui est le chef élu d'un hameau, à plusieurs programmes, y compris celui de la planification de la famille, a contribué au succès de ces programmes, succès qui s'est traduit par l'acceptation par la population du principe de la limitation de la famille et de l'application aux couples remplissant les conditions voulues de méthodes de contraception modernes. Peut-être peut-on tirer de l'expérience de Bali des enseignements d'une plus grande portée, et l'expérience mérite-t-elle en conséquence un programme action-recherche.

Un effort ordonné visant à édifier un cadre institutionnel de ce type sur une base traditionnelle dans certaines régions de l'Indonésie d'aujourd'hui mériterait sans doute d'être entrepris ; il permettrait d'élaborer les données nécessaires à l'extension du programme et de mettre au point un système acceptable d'administration pour le développement endogène.



Enfin, une adaptation permanente s'impose sur la base de l'analyse de toutes ces institutions. Elle devrait être conçue en termes sociologiques, politiques et administratifs, et tenir compte en particulier de la capacité potentielle de ces institutions à s'adapter aux tâches et fonctions nouvelles et à les exécuter avec un minimum de normes. Cette adaptation et cette analyse pourraient avoir un caractère interne, se faisant par l'intermédiaire de l'appareil gouvernemental, ou, mieux encore, être effectuées par des fonctionnaires avec le concours d'universitaires soigneusement sélectionnés. Une telle approche devrait créer une interaction plus saine entre les normes de la politique et la réalité administrative.

Pour résumer, il y a suffisamment de preuves fondamentales dans les pays en développement pour penser qu'un système administratif pour un développement endogène efficace peut être mis en place. Sa conception devra forcément avoir un caractère politico-administratif, où la participation de la population, alliée à la compétence de l'appareil administratif, doit être intégrée à un cadre institutionnel bien enraciné localement et accepté de tous.

Fundação Cuidar o Futuro



V. POLITIQUES ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Les besoins en matière de développement qu'éprouveront de nombreux pays parmi les pays peu développés dans un avenir prévisible, en particulier jusqu'à la fin du XXe siècle, seront énormes. A mesure que les pressions démographiques s'accroissent dans ces pays, comme cela s'est déjà produit, l'inquiétude augmente partout. La pression en faveur d'un développement plus rapide ne sera pas seulement le fait de contraintes internes, mais aussi de facteurs exogènes. A mesure que la structure d'âge de la population penchera en faveur de la jeune génération, l'accroissement explosif de la main-d'oeuvre, avec les problèmes de chômage qui en découlent, et la nécessité de satisfaire les besoins élémentaires de la population soulèveront des problèmes sociopolitiques entièrement nouveaux de nature tant quantitative que qualitative.

De même, l'environnement extérieur dans lequel vivent ces pays rendra leur survie précaire s'ils ne mènent une action soutenue en faveur du développement endogène. Les rivalités des superpuissances, les limites économiques des pays occidentaux liées à la production, et les faiblesses de l'économie des pays en développement, tout cela constituera de graves dangers pour la sécurité intérieure de ces derniers et pour leur survie politique elle-même.

Un développement qui serait endogène quant à la conception et à l'exécution est de loin la solution la plus souhaitable, si complexe soit-elle. Nulle puissance extérieure, aussi bien intentionnée soit-elle, ne pourrait faire face aux besoins complexes, aux plans social, économique et politique, de la plupart des pays en développement et de leurs nombreuses populations. Il y a déjà des indications selon lesquelles l'assistance économique extérieure est de moins en moins populaire parmi les pays en développement et l'économie intérieure de ces pays risque de ne pas pouvoir supporter les répercussions d'une aide au développement de grande envergure, ainsi qu'il a été mentionné plus haut.

L'élaboration d'une politique endogène dans ces pays devrait s'appuyer essentiellement sur la population elle-même. En termes pratiques, cela suppose la création d'un processus de développement fondé sur la participation active de cette dernière à des politiques et à des programmes applicables à des secteurs sociaux, économiques et autres, affectant sa vie quotidienne et son avenir à long terme.

La participation de la population est le thème central du développement endogène parce que c'est le fait d'associer la population soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants et d'institutions aussi proches de la base que possible, qui est d'une importance cruciale pour la mise en oeuvre effective de toutes les activités de développement. Le développement nous l'avons déjà dit, est un changement planifié, et celui-ci ne peut intervenir que s'il est accepté par la population elle-même. Le degré d'acceptation, comme cela s'est vérifié dans toutes les régions du monde, est étroitement associé à la mesure dans laquelle la population est associée à la prise des décisions et à la mise en oeuvre du développement.

L'expérience, non seulement du monde industrialisé, mais aussi plus récemment de maints pays en développement, notamment la Chine et, à un degré moindre, l'Inde, montre que la réussite du développement dépend d'une liaison étroite entre la



population et les processus de développement au niveau local. Cela est non seulement souhaitable, mais aussi tout à fait possible, en dépit de toutes les limites de ces sociétés et des institutions qu'elles ont choisies, que ce soit la commune et la brigade comme en Chine, ou le panchayati raj, comme en Inde.

S'agissant des politiques et des perspectives, la question centrale est donc la décentralisation du développement. Des études extensives menées dans plusieurs pays en développement indiquent très clairement que la présence d'organes de prise de décisions aussi proches du peuple que possible est capitale pour la bonne marche des institutions et, surtout, du développement lui-même. Ce rapport entre le peuple et toutes les activités de développement affectant son existence est donc vital pour la mise en oeuvre efficace des stratégies globales du développement.

La décentralisation du développement implique essentiellement la restitution au peuple, à chaque niveau approprié, des activités qui ont une répercussion directe sur son existence. Une grande partie du développement, en particulier celui qui touche à l'agriculture et à divers services sociaux, notamment la santé, l'approvisionnement en eau et l'enseignement, a des incidences directes sur la vie de la population, du niveau du village aux niveaux plus élevés des systèmes politico-administratifs globaux.

Tout semble prouver les grandes possibilités d'un système de développement décentralisé fondé sur la participation. La conception d'une structure politico-administrative apte à gérer les tâches administratives afférentes au développement constitue l'un des principaux problèmes. Il faut concevoir le cadre institutionnel en allant du niveau du village vers le haut, chaque niveau successif exerçant les fonctions de développement qui lui sont assignées par l'intermédiaire d'un système politico-administratif bien conçu.

En Chine, l'équipe, la brigade et la commune ont été restructurées à la manière chinoise et adaptées au système politique du pays. Il convient de signaler qu'en Chine un certain rôle est expressément assigné aux collectivités locales, qui élaborent leurs propres programmes d'action dans le cadre plus large du développement établi pour le pays entier.

En Inde, le système des panchayat, particulièrement le panchayat de village, le bloc ou taluka panchayat samiti, et le zilla parishad au niveau du district, sont tous d'importantes illustrations de la façon dont les systèmes politico-administratifs pourraient être conçus en vue d'un développement endogène effectif. L'expérience indienne de ce système décentralisé de gouvernement et d'administration du développement fondé sur la participation n'a pas été poussée jusqu'au bout. En vérité elle a été freinée par divers éléments politiques et administratifs locaux qui craignent de perdre une partie de leur pouvoir. Néanmoins, là où elle a été tentée avec un plus grand dévouement comme au boujarat et au Maharashtra, l'expérience montre clairement que les possibilités qu'elle offre en matière de développement "participatif" sont grandes.

Ces expériences, avec leurs lacunes et leurs résultats positifs, montrent clairement la voie à de nombreux pays en développement. Il existe, par bonheur, dans chacun de ces pays, de très importantes institutions traditionnelles qui offrent de grandes possibilités quant à leur transformation en institutions politico-administratives modernes aptes à assurer le fonctionnement d'un développement endogène.

Les conseils tribaux d'Afrique et les conseils de village de l'Asie du Sud-Est sont des exemples d'institutions traditionnelles locales qui ont recueilli une large adhésion de la part de la population. Leurs valeurs structurelles et relationnelles s'harmonisent fort bien avec les structures institutionnelles à la base qui sont nécessaires aux fins du développement dans ces pays.



L'objectif le plus important devrait être l'identification des racines des institutions politico-administratives fondées sur la tradition et l'éthique locales. L'identification de ces racines est d'une importance cruciale pour toute greffe ultérieure de fonctions et de modèles institutionnels modernes.

Les questions relatives à la conception et à l'adaptation ont été soulignées précédemment. Il est essentiel qu'elles fassent l'objet d'une étude attentive. A ces fins, une exploration minutieuse des institutions traditionnelles locales en vue d'une action sociopolitique doit être entreprise dans les pays en question. Sur la base de ces évaluations, il faudra mettre au point une stratégie bien équilibrée concernant la greffe des nouvelles fonctions et tâches.

La principale conclusion de principe de la présente étude sera qu'une adaptation des institutions traditionnelles ayant un caractère sociopolitique a de bien meilleures chances de succès qu'une transplantation complète d'institutions appartenant à d'autres cultures et à d'autres contextes. Il importe d'avoir sans cesse à l'esprit les racines des valeurs institutionnelles et relationnelles de la population, et de les adapter à des fonctions et tâches nouvelles, plutôt que de chercher à édifier une structure soi-disant "rationnelle" importée d'un autre milieu culturel. A ce point de vue, il semble qu'à l'avenir les sociétés nationales regarderont attentivement en elles-mêmes pour rechercher les bases institutionnelles d'une administration pour le développement endogène plutôt que vers l'extérieur et d'autres cultures. Cette perspective d'avenir est d'une importance cruciale pour la conception d'un système administratif au cours des années à venir. Il est évident que les conditions existant dans chaque pays ne seront pas les mêmes, et il serait difficile de reproduire des institutions identiques dans chacun des pays en développement, et ce ne serait pas non plus nécessaire ni souhaitable.

Il s'agira donc de prendre les mesures spécifiques qui s'imposent pour s'engager dans la conception d'un système administratif pour le développement endogène dans chaque pays. Certes un cadre large, sur le modèle exposé plus haut, devrait être soigneusement conçu et examiné, mais il est clair que les mesures concrètes devront être des mesures propres à chaque pays. En bref, cela signifie qu'il faudra regarder de très près le patrimoine, les traditions et l'éthos du peuple de chaque pays, en même temps que son héritage institutionnel, avant de concevoir un système administratif qui convienne.

Peut-être les spécialistes en sciences sociales, en collaboration avec des représentants du gouvernement, devront-ils, dans chacun de ces pays, examiner toutes les questions mentionnées ci-dessus et discuter, soit pour l'ensemble du pays, soit pour les différentes régions qui le composent, de conceptions spécifiques de systèmes administratifs qui assureront un développement endogène plus efficace. Cette étude approfondie devrait être suivie d'une conception attentive des institutions administratives aptes à exercer ces fonctions. En Inde, la constitution de la commission Mehta avait précisément pour but de réévaluer les potentialités des institutions fondées sur des structures traditionnelles et de les adapter en vue d'améliorer leur fonctionnement futur (48).

Dans de nombreux pays en développement, il existe des services ou organismes bien organisés chargés des réformes administratives dont le rôle consiste à concevoir et à mettre en oeuvre des réformes administratives. Ces organismes pourraient être utilisés, conjointement avec des universitaires qualifiés, pour mettre au point les modalités précises en vue de la réalisation des nouveaux objectifs.



Ce n'est en aucune manière une tâche impossible, mais ce sera inévitablement une tâche de plus ou moins longue haleine. Etant donné les avantages qu'offre cette manière de procéder, il est clair qu'un programme ainsi conçu aura de bien plus grandes chances de succès qu'un programme conçu de toute autre manière.

Il n'est guère nécessaire de souligner une fois de plus que formation et développement doivent constituer l'un des éléments majeurs de la transformation de ces institutions traditionnelles en institutions modernes capables de gérer les fonctions du développement endogène. On a déjà attiré l'attention sur l'initiative locale. L'initiative n'est pas quelque chose que l'on puisse imposer, mais on peut la développer ; d'où l'importance cruciale de la création de possibilités d'apprentissage pour les collectivités locales.

Des programmes de formation formelle et informelle pour les chefs de village et les représentants du peuple à des niveaux plus élevés doivent tous être systématiquement intégrés dans un programme de développement du nouvel appareil administratif pour le développement endogène.

L'accent mis sur la participation ne doit pas faire oublier l'importance cruciale que revêt l'appareil bureaucratique pour le développement. Dans la plupart des pays en développement, les fonctionnaires, qu'ils soient de type autochtone ou, comme c'est souvent le cas, l'héritage de l'administration de l'époque coloniale, sont les principaux agents de l'action de l'Etat. Et, puisque de nos jours le développement devient de plus en plus l'apanage de l'Etat, l'appareil bureaucratique est devenu un paramètre essentiel du développement endogène.

Le modèle bureaucratique traditionnel dans lequel le fonctionnaire "régnait" sur la population est devenu non seulement périmé mais aussi dysfonctionnel vis-à-vis des tâches du développement. L'administration classique, impersonnelle, fortement hiérarchisée, détachée de la population, n'est pas de bon augure pour les tâches et les défis nouveaux du développement.

La stratégie politico-administrative du développement endogène exige un programme bien conçu de transformation de l'appareil bureaucratique. Autrement dit, il est nécessaire d'apporter, à l'intérieur de cet appareil, des changements pour adapter le système actuel aux nouvelles tâches du développement.

La première et la plus importante adaptation consistera à réaménager le système d'exécution de manière que le fonctionnaire soit tenu d'aller vers la population dans l'accomplissement de ses tâches. On a constaté qu'un système exigeant que le fonctionnaire recherche la coopération de la population, comme dans les programmes de vulgarisation et de production agricoles, avait eu pour effet un changement fondamental de son comportement.

Outre ce réaménagement de base du travail administratif, il conviendrait aussi de mettre en oeuvre les divers instruments destinés à réformer l'appareil bureaucratique et dont il a été largement question plus haut. Il existe à ce sujet dans chaque pays une documentation suffisamment abondante. Elle porte essentiellement sur les problèmes structurels et la formation, deux questions dont il faut à nouveau signaler l'importance.

Sans aucun doute, si les fonctionnaires étaient comptables de leur action envers les institutions de représentation locales, leur comportement changerait profondément, comme changerait profondément du même coup leur rendement. En soi, une réforme institutionnelle de ce genre par laquelle les fonctionnaires seraient



davantage responsables devant les institutions de représentation locales telles que le zilla parishad en Inde devrait ouvrir la voie à un niveau de changement important. Un mot, enfin, sur l'importance de la recherche, notamment sur la portée des politiques. Une analyse permanente des politiques, en termes d'objectifs fondamentaux et de leur exécution effective, doit être soigneusement intégrée à la conception du système. Il est très vraisemblable qu'il faudra réviser et remanier les politiques elles-mêmes. De même, il faudra probablement apporter de temps à autre des changements structurels ou opérationnels, notamment dans les méthodes et techniques administratives. Tout cela demande des recherches aussi bien sur les objectifs de base que le fonctionnement des nouvelles institutions.

Pour conclure, la question du développement endogène est l'une des plus vitales pour le monde en développement, étant donné surtout les problèmes auxquels il devra sans doute faire face d'ici à la fin du siècle dans les divers domaines du développement. La transplantation de systèmes étrangers d'administration ou de développement moderne n'a pas été une expérience très heureuse ; en fait, et dans plusieurs cas, elle a même été malheureuse. Il est donc indispensable que ces pays regardent en eux-mêmes et identifient les valeurs, structures et cadres institutionnels qui sont acceptés par le peuple et qui sont pertinents pour l'avenir. Ces valeurs et cadres institutionnels, une fois identifiés, devront être soigneusement étudiés, car ils seront destinés à servir de base à des institutions et à des fonctions applicables au développement endogène. C'est la seule approche - plutôt que n'importe quelle approche suivie dans le passé - qui permette d'espérer un succès dans l'avenir. Elle devra s'accompagner d'une refonte des rouages administratifs qui oblige la bureaucratie en tant qu'institution à aller vers le peuple pour s'acquitter efficacement de ses tâches. Autrement dit, le développement endogène doit se construire autour des systèmes politico-administratifs qui ont leurs racines dans le sol et l'âme des collectivités locales du monde en développement, alliés à des systèmes administratifs qui seraient à l'écoute du peuple.

Fundação Cuidar o Futuro



Références

1. P. Thomas, The Story of the Cultural Empire of India, (Ernakulum, Kerala : Joseph Thomason and Co., 1966), p. 254.
2. Ibid., p. 254.
3. William J. Siffin, The Thai Bureaucracy, (Westport, Connecticut : Greenwood Press, 1975), p. 15.
4. Thomas, op. cit., p. 223-246.
5. Hesketh Bell, Foreign Colonial Administration in the Far East, (London : Edward Arnold & Co., 1928), p. 26.
6. Siffin, op. cit., p. 66.
7. A. S. Altekar, Statecraft and Government in Ancient India, (Bombay : Motilal Banarsidas, 1958), p. 229.
8. Ibid., p. 227-230.
9. Ibid., p. 243-244.
10. Jawaharlal Nehru, The Discovery of India, (Bombay : Asia Publishing House, 1973), p. 248-249.
11. Bell, op. cit., p. 51-52.
12. Siffin, op. cit., p. 11.
13. Ibid., p. 73.
14. Franz Shurmann, "Chinese Society", International Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 2, (The Macmillan Company and the Free Press, 1968), p. 410.
15. Ibid. p. 412.
16. A. Doak Barnett, Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China, (New York : Columbia University Press, 1967), p. 219.
17. M. Fortes and E. E. Evans-Pritchard (eds.), African Political Systems, (London : Oxford University Press, 1940), p. 302.
18. Basil Davidson, Africa, History of a Continent, (Hong Kong : Spring Books, 1974), p. 107.
19. Basil Davidson, Which Way Africa ?, (Middlesex, Great Britain : Penguin Books Ltd., 1971), p. 25-27.
20. Ibid., p. 28.
21. Jacques Maquet, "African Society", International Encyclopaedia of Social Sciences, Vol. I, (The Macmillan Company and the Free Press, 1968), p. 142.

Fundação Cuidar o Futuro



22. Ibid., p. 144.
23. Siffin, op. cit., p. 39-40.
24. Lucy Mair, "Applied Anthropology", International Encyclopaedia of Social Sciences, Vol. I, (The Macmillan Company and the Free Press, 1968), p. 326.
25. Hugh Tinker, Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition, ed. Ralph Braibanti, (Durham, N.C. : Duke University Press, 1966), p. 40-41.
26. Bell, op. cit., p. 27.
27. Barnett, op. cit., p. 318.
28. Ibid., p. 319.
29. Ibid., p. 319-320.
30. Ibid., p. 319.
31. Ibid., p. 320.
32. Ibid., p. 322.
33. Ibid., p. 313-324.
See also Schurmann, op. cit., p. 421 and, Duane Lockard, "Local Government", International Encyclopaedia of Social Sciences, Vol. 9, (The Macmillan Company and the Free Press, 1968), p. 456-457.
34. Constitution of India, (Delhi : Ministry of Law, Justice and Company Affairs, Government of India, 1975), p. 16.
35. See G. Ram Reddy (ed.), Patterns of Panchayati Raj in India, (Delhi : Macmillan Company of India Ltd., 1977), p. 1-27.
36. Jawaharlal Nehru's Speeches, (New Delhi : Publications Division, 1958), Vol. II, p. 52.
37. Ibid., Vol. III, p. 162-163.
38. Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service, (New Delhi : Committee on Plan Projects, 1957), Vol. I, p. 5.
39. Reddy, op. cit. p. 25.
40. Ernst Schumacher quoted in Paul Harrison's The Third World Tomorrow, (Reading : Penguin Books Ltd., 1980), p. 138.
41. Jagdish N. Bhagwati (ed.), Economics and World Order, (New Delhi : Orient Longman Ltd., 1972), p. 218.
42. Ibid., p. 258.
43. Ibid., p. 258.
44. Jawaharlal Nehru's Speeches, op. cit., Vol. I, p. 11.
45. R. Shamasastri, Kautilya's Arthasastra, (Mysore : Mysore Printing and Publishing House, 1967), p. 45-169.

Fundação Cuidar o Futuro



- 46. Jawaharlal Nehru's Speeches, op. cit., Vol. III, p. 23.
- 47. V. A. Pai Panandiker and S. S. Kshirsagar, Bureaucracy and Development Administration, (New Dehi : Centre for Policy Research, 1978), p. 157.
- 48. Report of the Committe on Panchayati Raj Institutions, (New Delhi : Ministry of Agriculture and Irrigation, Government of India, 1978), p. 301.

Fundação Cuidar o Futuro



Bibliographie

- Altekar, A. S., State and Government in Ancient India, Bombay, Motilal Banarsidas, 1958.
- Atlas of World, The Penguin, Vol. I & II Kinder, Hermann and Hilgemann, Werner, Aylesbury, Bucks., Great Britain, 1978.
- Barnett, Doak A., Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China, New York, Columbia University Press, 1967.
- Bell, Hesketh, Foreign Colonial Administration in the Far East, London, Edward Arnold & Co., 1928.
- Bhagwati, J. N. (ed.), Economics and World Order from the 1970's to the 1990's, New Delhi, Orient Longman Ltd., 1972.
- Braibanti, Ralph, (ed.), Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition, Durham, N. C., Duke University Press, 1968.
- Chaturvedi, T. N. (Series ed.) and Jain, R. B. (Volume ed.), Panchayati Raj, Delhi, Indian Institute of Public Administration, 1981.
- Committee on Panchayati Raj Institutions, Report of the, New Delhi, Ministry of Agriculture and Irrigation, Government of India, 1978.
- Damachi Ukandi G., Routh, G., and Ali Taha, Abdel Rahman E., Development Paths in Africa and China, London, The Macmillan Press Ltd., 1978.
- Davidson, Basil, The African Past, London, Longmans, Green and Co. Ltd., 1964.
- Davidson, Basil, Which Way Africa ? Harmondsworth, Penguin Books Ltd., 1971.
- Davidson, Basil, Africa, History of a Continent, Hong Kong, Spring Books, 1974.
- Evaluation Committee on Panchayati Raj, Report of the, Bombay, Rural Development Department, Government of Maharashtra, 1971.
- Feurweker, Albert, Murphey, Rhoads and Wright, Mary C. (eds.), Approaches to Modern Chinese History, Berkeley, University of California Press, 1967.
- Fortes, M. and Evans-Pritchard, E.E. (eds.), African Political Systems, Norwich, Oxford University Press, 1961.
- Hardgrave, Robert L., India, Government and Politics in a Developing Nation, U.S.A., Brace and World, Inc., 1970.
- Harrison, Paul, The Third World Tomorrow Reading, Penguin Books Ltd., 1980
- Harrison, Paul, Inside the Third World, Middlesex, Penguin Books Ltd., 1981.
- Herskovits, M. J. and Harwitz, M. (eds.), Economic Transition in Africa, London, Routledge and Kegan Paul, 1964.
- India, Government of, Report of the Committee on Panchayati Raj Institutions, New Delhi, Ministry of Agriculture and Irrigation, Department of Rural Development, Government of India, 1978.



Lee, Hahn - Been, and Samonte, Abelrado G., (eds.), Administrative Reforms in Asia, Manila, Eropa, 1970.

Misra, B. B., The Bureaucracy in India : An Historical Analysis of Development up to 1947, New Delhi, Oxford University Press, 1977.

India, Constitution of, Delhi, Ministry of Law, Justice and Company Affairs, Government of India, 1975.

International Bank for Reconstruction and Development, The Economic Development of Nigeria, Report of a mission organized at the request of the Governments of Nigeria and the United Kingdom, Baltimore, John Hopkins Press, 1961.

International Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 1, 2 and 9, U.S.A., the Macmillan Company and the Free Press, 1968.

Mills, C. Wright and Gerth, H. H. (eds.), from Max Weber - Essays in Sociology, London Routledge and Kegan Paul, 1971.

Nehru, Jawaharlal, The Discovery of India, Bombay, Asia Publishing House, 1973.

Panandiker, V. A. and Kshirsagar, S. S., Bureaucracy and Development Administration, Delhi, Centre for Policy Research, 1978.

Panchanadikar, K. C. and Panchanadikar, J., Democratic Structure and Socialization in Rural India, Bombay, Popular Prakashan, 1980.

Perham, Margery and Simmons, Jack, African Discovery, London, Penguin Books, 1948.

Prasad, Sivalinga V., Panchayats and Development, New Delhi, Light and Life Publishers, 1981.

Fundação Cuidar o Futuro

Price, R. M., Society and Bureaucracy in Contemporary Ghana, U.S.A., University of California Press, 1975.

Reddy, G. Ram, (ed.), Patterns of Panchayati Raj in India, Madras, Macmillan Company of India Ltd., 1977.

Riggs, Fred W., Frontiers of Development Administration, Durham, N. C., Duke University Press, 1970.

Saletore, B. A., Ancient Indian Political Thought and Institutions, Calcutta, Asia Publishing House, 1963.

Sen, Gertrude Emerson, The Pageant of India's History, (Vol. I), New York, Longmans, Green and Co., 1948.

Shamasastri, R., Kautilya's Arthasastra, Mysore, Mysore Printing and Publishing House, 1967.

Shinnie, P. L., Meroe : A Civilization of the Sudan, London, Thames and Hudson, 1967.

Siffin, William J., The Thai Bureaucracy Institutional Change and Development, Westport, Connecticut Greenwood Press, 1975.



Singh, V. B. (ed.), Studies in African Economic Development, New Delhi, Impex India, 1972.

Team for the Study of Community Projects and National Extension Service, Report of the, Vol. I and II, New Delhi, Committee on Plan Projects, 1957.

Thomas, P., The Story of the Cultural Empire of India, Ernakulum, Kerala, Joseph Thomasons and Co., 1966.

Toynbee, Arnold, Mankind and Mother Earth, Suffolk, Great Britain, Paladin, Granada, 1978.

Webster, Hutton, History of Civilization Ancient and Medieval, Boston, D.C. Heath and Company, 1947.

Weidner, Edward W. (ed.), Development Administration in Asia, Durham, North Carolina, Duke University Press, 1970.

Winstedt, Sir Richard, Malaya and its History, London, Hutchinson University Library, 1962.

Fundação Cuidar o Futuro

