

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

RAPPROCHEMENT ENTRE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE ET LES POPULATIONS:
PROBLEMES ET METHODES DANS LES
CONTEXTES SOCIO-CULTURELS DE L'AFRIQUE

Fundação Cuidar o Futuro

Turkia Ould Daddah

Septembre 1982

Les vues exprimées dans le présent document, la sélection des faits et l'interprétation qui en est donnée engagent la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'Unesco.

(SS-82/WS/73)



1. Voir à ce propos le rapport de la Banque Mondiale.
Berg: Accelerated Development in Sub-Saharan Africa 1981.
2. Gérard Timsit: Modèles, Structures et Stratégies de l'administration.
Eléments pour une prospective administrative - Revue de Droit Public
et de Sciences Politiques en France et à l'étranger.
Paris. Extrait p. 948.
3. H. Castel: World development - An Introductory Reader.
New York, MacMillan 1971. Introduction p. XV.
4. Principales tendances du programme de l'UNESCO dans le domaine de
l'administration publique. Rapport MAN 3 SS-79|NS|49.
5. Jacques Bugnicourt: Le mimétisme administratif en Afrique.
R.F.S.P. 1973 p. 1253.
6. Voir à ce propos les travaux de Gérard Timsit.
7. J. Bugnicourt, op. cité.
8. UNESCO. Document cité.
9. Voir à ce propos Gérard Timsit: L'administration publique des pays
en développement. Dossier de l'Institut des Sciences Juridiques
du Développement Université. Paris V.
10. Voir à ce sujet: Jean Leca et Jean-Claude de Vatin:
l'Algérie politique, institutions et régime. Presses de la Fondation
Nationale des Sciences Politiques. 1975.
11. J.Y. Calvez: Aspects politiques et Sociaux des pays en voie de déve-
loppement. Dalloz FNSP 1971. Cité par G. Timsit, op. cité p. 27.
12. Gérard Timsit: Administration publique des pays en développement
et environnement socio-culturel. Revue Française d'Administration
Publique no. 7. Juillet-Décembre 1978.
13. Georges Balandier: Economie, Société et pouvoir chez les Duala anciens.
Cahiers d'études africaines 59 XV 3 1975 p. 378.
14. Louis Bertrand: Devant l'Islam-Paris, Plon 1926, p. 53, 54.
15. Ibn Khaldun: Prolégomènes (Muqaddimat).



16. Georges Balandier: Sociologie actuelle de l'Afrique Noire. P.U.F. 1971 pp. 498 à 503.
17. F.C. Okolé: The dilemma of premature bureaucratisation in the new States of Africa. The case of Nigeria. African Studies Review Vol. XXIII no.2 September 1980 p.7.
18. G. Timsit: l'Administration publique des pays en voie de développement et l'environnement socio-culturel. Réunion d'experts à Tanger. UNESCO 1977 p. 19.
19. G. Timsit: Nouveaux Modèles d'administration - Etudes et documents du Conseil d'Etat no. 30 pp. 78-79.
20. J.M. Albertini: Les mécanismes du sous-développement. Paris. Editions Ouvrières 1967 p.188.
21. Almond and Verba: The civic culture. Political attitude and democracy in five nations. Princeton University Press 1963.
22. René Dumont et Marie-France Mottin: l'Afrique étranglée. Editions du Seuil, Paris 1980 p. 248.
23. J. Bugnicourt. op. cité p. 143.
24. S.S. Mushi. L'institutionnalisation de la participation populaire. L'expérience tanzanienne. UNESCO 1979 pp. 2-3.
25. Problèmes de l'adaptation de l'administration publique aux contextes socio-culturels de l'oralité traditionnelle et de l'analphabétisme en Afrique aujourd'hui. Publication Unesco Paris, Mars 1979.
26. Voir à ce propos les études similaires du Cafrad.
27. Cheikh Saad Bouh Kamara: Les rapports entre l'administration et les administrés - Communication au séminaire sur l'administration publique en Mauritanie, organisé à l'E.N.A. de Nouakchott. 11-16 Décembre 1978.
28. Pour une administration africaine adaptée à l'environnement socio-culturel- Realités et propositions - Etude réalisée pour l'Institut International des Sciences Administratives et pour le CAFRAD par Turkia Ould Daddah assistée de Dominique Ryelandt, Idi Niane, Germaine Douale Monteng, Noël Diarra, Tetey Frederick Walla et Brigitte Nicolas.
29. F.W. Riggs: The ecology of public administration. Bombay Asia Publishing House. 1961.

30. G. Timsit op. cité p. 14.
31. Julius Nyeréré: "Public Speech" publié par le Daily News du 17 Mai 1972.

Fundação Cuidar o Futuro



RAPPROCHEMENT ENTRE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LES POPULATIONS :
PROBLEMES ET METHODES DANS LES CONTEXTES SOCIO-CULTURELS DE L'AFRIQUE

I	INTRODUCTION	1
II	ADMINISTRATION ET DEVELOPPEMENT ENDOGENE	2
	1) Développement endogène	
	2) Inadaptation de l'Administration	
III	VALEURS SOCIO-CULTURELLES ET SOCIETES TRADITIONNELLES	17
	1) Cadre sociologique	
	2) Société traditionnelle et pouvoir colonial	
	3) Société traditionnelle et Etat moderne	
	4) Continuité et changement	
IV	PROPOSITIONS POUR UN ENRACINEMENT DE L'ADMINISTRATION	25
	1) Réajustement de l'appareil juridique actuel	
	2) Décentralisation et participation	
	3) Importance du facteur humain	
	4) Recherche scientifique et intégration de la	

Fundação Cuidar o Futuro

N.B.

La présente étude s'insère dans le cadre du Thème 01 de l'Objectif 3.2 du Plan à moyen terme (1977-1982) de l'Unesco qui s'intitule comme suit : "Etudes des conditions socio-culturelles, des systèmes de valeurs, des motivations et des modalités de participation des populations pouvant favoriser le processus de développement endogène et diversifié, répondant aux réalités et aux besoins des différentes sociétés".
Sous-Thème : "Adaptation de l'administration publique et de la gestion pour le développement aux différents contextes socio-culturels".



I INTRODUCTION

Le rapport Berg de la Banque Mondiale constate que la bataille du sous-développement en Afrique est essentiellement menée par les Etats au moyen des services publics. Les déficiences administratives et politiques internes ont été, selon ce document, importantes - dans la plupart des cas décisives - et continuent à bloquer les progrès économiques à moins que des changements n'interviennent, "the fashioning of appropriate institutions proved to be a mammoth undertaking, one that remains unfinished" (1)

C'est là un diagnostic technique et prestigieux, qui confirme les constatations des gouvernants de ces pays, et même de leurs populations, vingt ans après l'indépendance.

Il apparaît donc que les problèmes de développement sont, notamment en milieu rural, directement associés à la nature des structures et des attitudes administratives qui sont prédominantes au niveau local. Cette affirmation ne signifie pas que seuls les facteurs administratifs déterminent le succès ou l'échec des efforts de développement. D'autres facteurs entrent en ligne de compte tels par exemple l'organisation politique nationale ou la dépendance économique et technologique vis-à-vis de l'extérieur. Mais il n'en reste pas moins que le rôle de l'administration est central.

Lorsqu'on reconnaît le rôle important de l'administration dans le développement des pays d'Afrique et lorsqu'on admet que ce développement ne saurait se réaliser sans une prise de conscience vigoureuse de ceux qu'il concernent et sans leur participation, il devient alors clair qu'en ce domaine, toute réflexion soucieuse d'aboutir et d'être traduite dans les faits, doit nécessairement prendre en considération la question des relations de l'administration avec les administrés et de leur rapprochement. Ceci est encore plus vrai si l'on accepte de postuler que "l'administration n'existe pas en soi, qu'elle n'est qu'un système de relations, de rapports et de dépendances" (2)

Dans ces conditions, l'administration pour accomplir avec succès les missions qui lui sont dévolues devrait s'enraciner dans les collectivités de base ou tout au moins leur être associée, tenant compte de leur culture et de leur manière d'être se fondant sur leurs traditions de vie commune et les normes de leur organisation séculaire.

En bref, une réflexion est nécessaire sur l'administration pour un développement conçu de l'intérieur ou "développement endogène", une administration proche des administrés parce que conciliée avec leurs cultures et adaptée au contexte socio-culturel.



II. ADMINISTRATION ET DEVELOPPEMENT ENDOGENE

C'est dans la tentative de comprendre les difficultés de fonctionnement de l'administration dans les pays africains que s'est progressivement constituée la prise de conscience de la nécessité de l'adéquation entre le système administratif d'un pays et ses réalités sociologiques.

Au moment de l'indépendance des pays africains, le problème de l'articulation de l'administration au contexte socio-culturel ne se posait pas.

La mise en place de l'administration dans les Etats nouvellement indépendants s'est effectuée à une période où en Europe on croyait d'une manière générale que l'administration était un instrument neutre répondant à des principes universels et donc largement indépendants du contexte socio-culturel. Dans cette perspective, il était logique de considérer que les principes d'organisation de l'administration de l'ex-puissance coloniale étaient non seulement transférables mais qu'il n'y avait pas d'autres perspectives envisageables. L'Afrique, émergeant de la léthargie coloniale, ne remplissait naturellement aucune des conditions objectives, favorables à une quelconque réflexion en ce domaine.

Par ailleurs, la façon dont était conçu le problème du développement et corrélativement celui du sous-développement n'incitait guère à prendre en considération les données socio-culturelles des pays africains.

Fundação Cuidar o Futuro

1. Développement endogène.

Le concept de développement est sans doute aussi vieux que le monde mais tout d'abord et jusqu'à ces dernières années, le développement a été appréhendé par la théorie à travers les expériences de l'occident capitaliste ou collectiviste, tandis que la notion de sous-développement a été élaborée négativement par rapport aux critères ayant permis la définition des prototypes occidentaux. Le développement par ailleurs était conçu dans un contexte de pure croissance économique, notamment avec Rostow et sa théorie du "take-off into self-sustained growth", qui introduisait l'idée que les pays en développement peuvent, si les conditions sont remplies, devenir développés.

Les théories de cette nature considèrent généralement que la situation des pays en développement est comparable à celle des pays européens du 18ème et 19ème siècle. Elles considèrent aussi que les pays en voie de développement ont cependant l'avantage d'emprunter la technologie occidentale. Une telle comparaison est inadéquate parce qu'elle ne tient pas compte du contexte général



de chacune des situations et des contraintes spécifiques de la politique internationale du monde contemporain. De plus, l'indépendance des pays en voie de développement a succédé à des décades de statut colonial, ce qui n'est pas le cas des pays développés dans leur phase pré-industrielle. L'industrialisation en effet a suivi une longue période d'indépendance politique.

Ces théories supposent aussi que parmi les conditions du "take-off" figure l'adhésion des populations à la rationalité économique, c'est-à-dire des réalités socio-culturelles - envisagée comme un obstacle à la modernisation.

Puis progressivement, le contexte du développement s'est élargi pour couvrir un complexe économique, social, politique, psychologique, sociologique et tous les facteurs de l'environnement ; même l'administration qui est d'une manière ou d'une autre la trame de toutes les activités et qui était pourtant oubliée jusque là, y fait son apparition, entendue au sens large, des structures mises en place par un Etat.

Le thème du développement n'est alors plus seulement la préoccupation des économistes, mais objet de réflexions et de recherches interdisciplinaires groupant des économistes, des juristes, des sociologues, des anthropologues, auxquels s'ajoutent les gouvernements eux-mêmes, les organisations internationales et l'opinion publique. Pourtant, bien que la signification du concept lui-même ait changé, et que ce concept ait reçu une plus grande attention, les objectifs du processus de développement sont restés à peu près identiques à ce qu'ils étaient.

Plus récemment, un changement radical est intervenu et une nouvelle philosophie du développement a émergé, qui diffère des approches qui l'ont précédé en deux directions principales.

Premièrement, cette nouvelle théorie du développement reconnaît que la réalisation d'objectifs politiques, sociaux, psychologiques, peut être aussi, sinon plus, importante que la satisfaction d'aspirations purement économiques; le développement se définit alors comme "le processus par lequel les peuples faibles sont libérés de toutes formes de dépendance - sociale, culturelle, économique et politique - de façon à ce qu'ils soient en mesure de créer un sens personnel de l'histoire pour eux-mêmes et exprimer aussi leurs potentialités d'êtres humains".(3)

Deuxièmement, la nouvelle philosophie conteste l'assomption qui a été maintenue dans le passé, selon laquelle le développement du tiers-monde devrait



être copié sur les réalisations des nations développées. Elle met en question non seulement l'adaptabilité du modèle aux conditions des pays en voie de développement mais aussi le désir de se conformer aux normes des sociétés développées des pays libéraux ou des pays de l'Est.

Ce changement dans l'approche est en partie une des conséquences de la conception de plus en plus large, et de plus en plus répandue, de la notion de développement. Il peut s'expliquer aussi par la déception croissante des résultats des approches précédentes et par le fossé croissant qui sépare les pays riches des pays pauvres, ou même par le souci croissant relatif aux "tares de la société occidentale", qu'il s'agisse de la pollution, ou de la dépersonnalisation, ou des conséquences de la télévision etc. Un tel souci n'est encore le fait que de petites minorités, mais ces groupes sont très actifs et de ce fait significatifs.

Enfin, l'amélioration des relations entre la Chine et le reste du monde a éveillé chez beaucoup l'idée qu'il peut y avoir une alternative dans l'approche du développement.

Cette nouvelle approche est considérée avec sympathie et avec intérêt dans un certain nombre de milieux africains, tandis que certains pays comme la Tanzanie ont tenté de la mettre en pratique. L'objectif est désormais d'atteindre l'auto-suffisance qui est la priorité fondamentale au moyen notamment de l'organisation de la famille africaine traditionnelle et de la vie communautaire ("Ujamaa"). L'accent est ainsi mis sur le développement rural, sur la nécessité de réduire, au sein du monde rural, les inégalités sociales et régionales, et sur l'encouragement de la participation des masses dans le processus de développement. Ce choix a naturellement pour corollaire la minimisation de la dépendance ^{vis-à-vis} de l'extérieur et le non-alignement à l'égard des Blocs et des puissances prises individuellement.

C'est donc une tentative de se libérer d'un certain nombre d'objectifs conventionnels du développement en considérant notamment que le style de vie occidental n'est ni possible, ni souhaitable pour les conditions propres des pays africains.

Ces expériences trouvent leur place dans la nouvelle conception du développement endogène, centré sur l'homme, développé avec de plus en plus de vigueur par l'UNESCO. L'UNESCO affirme en effet que le "développement placé au service de l'homme vise à satisfaire les besoins réels des êtres humains, et au premier



chef ceux des plus défavorisés, trop souvent négligés jusqu'à présent". L'UNESCO affirme aussi que "parler de développement endogène c'est viser au développement exempt de toute aliénation et surtout de toute destruction ou altération de la personnalité culturelle des peuples". (4)

Il apparaît ainsi que l'affirmation croissante de l'identité culturelle est une composante du développement en même temps et tout autant que les facteurs économiques.

A bien y réfléchir, cette idée ne date pas d'aujourd'hui. Elle a en particulier constamment accompagné les mouvements de libération contre le colonialisme. Mais dans l'évolution la plus récente, elle tend à revêtir une signification nouvelle et de portée plus vaste. Elle apparaît comme un élément essentiel du développement et lui donne son sens. Elle le transforme en projet de civilisation axé sur les propres valeurs de chaque peuple tout en étant ouvert au dialogue avec les autres cultures. Le développement devient ainsi un tout incluant l'économique, le social, et le culturel, tous les éléments agissant les uns sur les autres de manière dialectique.

Dans ce nouveau contexte, l'analyse des difficultés que rencontre l'administration ne tient plus seulement à la complexité du processus de développement ainsi que des changements qu'il implique et qui sont suffisamment profonds pour ne pas pouvoir être effectués dans une période de 15 ans, mais elle suppose aussi une mise en cause de la pertinence de la transposition du modèle occidental. Et les interrogations sont en effet de plus en plus nombreuses quant à l'efficacité de ce modèle. En conséquence, l'idée d'une adaptation du système administratif aux conditions socio-culturelles semble s'imposer comme une réponse aux difficultés actuelles des administrations publiques africaines.

2. Inadaptation de l'Administration

En analysant le problème de l'administration sous ce nouvel angle du développement, on a pu se rendre compte que le mode de l'administration, en milieu rural notamment, parce qu'il était non pas différent, mais opposé aux valeurs socio-culturelles des populations, ne pouvait que provoquer un phénomène de rejet tout à fait naturel chez toute collectivité se sentant menacée dans ses fondements les plus profonds.

Comment par exemple s'étonner que des communautés de tradition orale et



de surcroît souvent analphabètes et aussi et surtout pour lesquelles le dialogue constitue le moyen principal de comprendre et de se faire comprendre, ne puissent se plier aux contraintes d'une administration agissant au nom de textes qui ne signifient rien pour elles, exigeant des démarches compliquées qu'elles ne maîtrisent pas et représentée par des fonctionnaires qui malgré la couleur de leur peau restent des étrangers.

Par ailleurs, lorsque l'on constate que, dans un pays comme la France où ni le problème de l'analphabétisme, ni celui de l'utilisation d'une langue étrangère ne se posent, l'administration engage une simplification des procédures administratives que le public estime trop compliquées et trop lourdes, on mesure encore mieux l'ampleur de l'inadaptation de l'administration de type occidental aux sociétés africaines.

Inefficace en raison de son inadaptation au milieu, inadaptée parce que conçue selon le modèle d'un système administratif correspondant à un milieu radicalement différent (cf. sur le point de la théorie du mimétisme administratif notamment les travaux de G. Langrod, J. Bugnicourt, G. Timsit), l'administration africaine reste un corps étranger incapable d'assurer l'articulation entre les indispensables transformations des sociétés africaines et la préservation de l'identité culturelle des populations.

A ce propos J. Bugnicourt écrit très justement "Ce sont les mêmes découpages, les mêmes appareils, les mêmes procédures qui sont utilisées et qui sont installées sur une société et sur une économie dont l'évolution a été différente des pays d'où vient ce modèle qui apparaît ainsi sans relations avec l'histoire spécifique, la sociologie, les habitudes et si l'on peut dire, les aspirations du pays africain en question. De surcroît, comment attendre d'une administration "à l'européenne" faite pour gérer une économie industrialisée, qu'elle puisse développer de vastes zones rurales sous-développées". (4) (5)

De ces structures administratives inadaptées "Soit que dans le modèle de référence elles remplissent des fonctions différentes de celles qui leurs sont assignées dans l'administration réceptrice, soit qu'elles remplissent des fonctions inadéquates au regard des objectifs du développement", (6) Jacques Bugnicourt donne deux exemples particulièrement significatifs : celui de l'inspection du travail et celui de l'administration de la jeunesse et des sports.

Dans le domaine du travail, le problème fondamental est celui des paysans



sous-employés et celui, dans les villes, du nombre croissant des marginaux sans emploi véritable. Le problème n'est donc pas tellement comme en Europe la protection des travailleurs déjà employés mais plutôt celui de la multiplication d'emplois productifs en milieu rural comme en milieu urbain. Or l'inspection du travail, au lieu d'être chargée de cette tâche, munie de ses codes et de ses règlements importés, se consacre seulement comme en Europe à la protection de la minorité qui a la chance d'avoir un emploi, notamment dans les grandes entreprises industrielles ou commerciales.

Ainsi "le véritable problème du travail se trouve masqué par la manière dont on le perçoit dans les pays européens de référence".

Le cas de l'administration de la jeunesse et des sports est tout aussi frappant. Cette administration représente un véritable "contresens" dans la mesure où "les directions de la jeunesse et des sports continuent de jouer imperturbablement le rôle qui leur était imparti historiquement dans l'ancienne métropole, s'occupant du sport de la minorité scolarisée, organisant des matches d'un lycée à l'autre", alors que les jeunes non scolarisés sont majoritaires et tragiquement abandonnés. "On voit bien quelles seraient les tâches à confier à un vrai Ministère de la Jeunesse, mais on est encore le plus souvent à un découpage de la réalité, conditionné par les avatars de la politique française de la jeunesse". (7) **Fundação Cuidar o Futuro**

Aussi bien n'est-ce qu'en se rapprochant des réalités économiques et socio-culturelles des pays, en se dégageant du modèle occidental et en trouvant ses propres modalités de fonctionnement, que l'administration publique pourra trouver l'adhésion des populations, condition indispensable de leur participation active aux projets de développement.

Cette question de l'adaptation de l'administration publique aux différents contextes socio-culturels découle de considérations l'une desquelles a été formulée, entre autres, par l'UNESCO, en termes précis. L'UNESCO affirme en effet qu'en premier lieu "on reconnaît de plus en plus la prédominance des notions de fonctionnalité et d'adéquation socio-culturelles, sur celles de structure, de "développement institutionnel", d'efficacité technique et, dans l'évaluation du fonctionnement de l'administration publique, on ne s'en tient plus exclusivement au critère classique de la "performance" pure et simple, mais on tend à se référer de plus en plus à celui de la satisfaction des administrés eux-mêmes".



En second lieu, "on se demande comment réduire le fossé entre les valeurs occidentales modernes véhiculées par l'administration publique et les normes et valeurs socio-culturelles des communautés locales et nationales. On observe, en effet, d'un côté une bureaucratie étatique fondée sur les notions de formalisme, d'efficacité et de neutralité (relations anonymes, culte de "l'écrit") d'efficience et de performance, et de l'autre des populations locales habituées à des relations humaines vivantes, des communications orales interpersonnelles et informelles et qui attachent la plus grande importance à des aspects sociaux et culturels de l'existence ne pouvant être exprimés en termes quantitatifs ou monétaires. Ceci est particulièrement vrai dans les sociétés de tradition orale et pour des populations analphabètes qui représentent une part importante des sociétés rurales".

En troisième lieu, "l'administration étant essentiellement un appareil de communication entre le pouvoir et la population", on s'interroge sur "la disparité entre une bureaucratie écrite, importée des pays occidentaux habitués à une communication "neutre" et anonyme, et des populations à culture essentiellement orale".

En quatrième lieu, on constate que dans les pays en voie de développement "le problème crucial en matière d'administration publique est moins celui de la "sous-administration" conçue en termes quantitatifs, que celui de la "mal administration" (mal adaptation socio-culturelle et économique). La solution devrait, en priorité, reposer sur l'enracinement de l'administration au sein des sociétés. Dans le cas contraire, la dualité entre "modernité exogène" et "traditionnalité endogène" continuera de provoquer une crise d'identité entre l'administration publique et la population, et ne cessera d'aggraver la crise de légitimité des représentants du pouvoir". (8)

C'est quasiment, donc, une mise en cause du modèle administratif occidental classique et Gérard Timsit, parmi d'autres, fournit une analyse de l'administration des pays en voie de développement, qui montre qu'une telle mise en cause s'explique parfaitement. Ces pays ne remplissent pas en effet les conditions qui étaient celles des pays occidentaux quand les préceptes de la doctrine classique ont été formulés. (9)

Tout d'abord, leur base politique est fragile, leur unité nationale demeure encore vulnérable et les critères de légitimité des gouvernants ainsi que les procédures de succession n'ont pas encore été partout mises en place. Par ailleurs, la distinction entre politiciens et administrateurs est forte-



ment obscurcie et de plus en plus, même les bureaucraties civiles ou militaires jouent le rôle de leadership politique.

De plus, on attend de l'Etat plus de services que n'en peuvent assurer ses capacités administratives et politiques. Les attentes des divers groupes socio-économiques ont été mobilisées aussi bien par les politiques de l'après-indépendance que par l'extension des moyens de communication et l'on considère légitime d'attendre de l'état moderne ce que l'Etat colonial n'a pas donné. (10) Les requêtes dans tous les domaines (santé - éducation - emploi - habitat - bien-être social etc.) sont ainsi autant d'obligations nouvelles pour l'Etat et c'est un fardeau que les pays industrialisés n'ont connu ni avec le même degré d'urgence, ni avec la même intensité. Plus encore, faute de "ces forces sociales porteuses du développement" (11) dont parle J.Y. Calvez, parmi lesquelles figure notamment l'existence d'un secteur privé articulé et dynamique, l'Etat au sens sociologique a un rôle de substitution. Il lui faut en effet initier, guider et souvent même gérer le développement économique en facilitant l'installation et l'extension du secteur privé mais aussi en déployant des politiques fiscales, monétaires, de prix etc. L'Etat s'est ainsi trouvé dans l'obligation de planifier, de programmer, de gérer des projets industriels et commerciaux, autant d'activités qui se sont ajoutées aux activités traditionnelles du gouvernement.

Fundação Cuidar o Futuro

Or, si les concepts d'administration classique peuvent être transférés à la rigueur pour la construction et la gestion de travaux publics d'envergure, là où les préoccupations d'efficacité l'emportent sur tout le reste, il n'en est pas de même des administrations de service et des administrations orientées vers le développement, en rapport avec les citoyens; sans compter que de toute manière, les équipements ne servent pas à grand-chose si la grande majorité des habitants d'un pays n'est pas en mesure d'en bénéficier et on sait qu'il est des cas où les populations ignorent jusqu'à la gamme des services susceptibles de leur être fournis. Il faut les informer, les convaincre au besoin, et recourir donc au dialogue, indispensable dans les pays en voie de développement, mais non prévu par la doctrine classique de l'administration. Le dialogue est d'autant plus nécessaire que la situation même de sous-développement est favorable à toutes sortes de conflits; la croissance économique, en effet, et le développement politique sont facteurs de conflits parmi les groupes sociaux, économiques, régionaux, plus rapidement qu'ils ne suscitent les insti-



tutions et les méthodes d'arbitrage requises. Dans l'allocation des ressources par exemple, ou dans la ventilation des projets de développement, l'administration est obligée de tenir compte des implications ethniques, régionales etc. L'action gouvernementale est ainsi tenue par la nécessité de prévoir ces conflits, de dialoguer lorsqu'ils éclatent et d'essayer de les éviter au détriment, si besoin est, de toute notion d'efficacité ou de pure croissance économique. C'est en fait une fonction politique, l'une des fonctions importantes que les administrations des pays en voie de développement ne peuvent éviter.

Pour toutes ces raisons, depuis quelques années, une nouvelle approche entre l'administration et les populations africaines est apparue qui, rompant avec la conception euroéo-centriste de la société traditionnelle conservatrice et figée, a renversé les termes du problème et s'est interrogée sur les capacités de l'administration à susciter et organiser le changement. Ce renversement a été déterminant dans la mise en cause du modèle occidental et dans la prise de conscience de la nécessité d'une adaptation à l'environnement socio-culturel. C'est en effet à partir de là que "l'enracinement de l'administration dans la société traditionnelle comme solution aux problèmes de la sous-administration" a pu être envisagée. (12)

C'est dire qu'à la tendance qui prévalait jusqu'à ces dernières années à rechercher "à l'extérieur" les moyens de développement se substitue maintenant la tendance à promouvoir le développement "de l'intérieur" c'est-à-dire en s'appuyant sur les ressources propres du pays, en recherchant les potentialités des valeurs culturelles et des traditions, pour les utiliser en associant les populations, notamment rurales, aux actions du développement.

Le développement et le progrès restent en effet le but principal, mais, au lieu de s'effectuer contre les réalités socio-culturelles provoquant une division du pays en une société dite moderne et une société dite traditionnelle abandonnée à elle-même, il s'agit d'impulser le développement par une intégration des valeurs, des activités, des coutumes traditionnelles dans l'activité générale du pays.

Pour essayer de connaître les implications de cet objectif en matière d'administration publique, il n'est pas inutile de vouloir comprendre quelles sont les valeurs socio-culturelles dans les sociétés traditionnelles qui pourraient engager ou faciliter cet enracinement.



III VALEURS SOCIO-CULTURELLES ET SOCIÉTÉS TRADITIONNELLES

1. Cadre Sociologique

Que faut-il entendre par "valeurs socio-culturelles des sociétés traditionnelles"? Pour tenter de donner une réponse aussi partielle soit-elle à cette question, il est nécessaire de rappeler que les sociétés traditionnelles ont le plus souvent été étudiées par des sociologues et anthropologues occidentaux, animés sans doute des meilleures intentions mais totalement étrangers aux cultures qu'ils analysent et qu'ils veulent expliquer. Ces chercheurs n'accèdent donc pas à la signification profonde des faits et des attitudes des peuples qu'ils étudient. C'est pourquoi le mieux qu'ils aient pu faire, c'est de construire des catégories artificielles, des distinctions et des identifications que ne reflètent pas nécessairement la nature réelle des complexités sociales.

Ces sociétés sont en effet moins placées dans la perspective de leur propre historicité que dans celle du monde occidental, et l'on observe dans leur analyse, un simple transfert des théories et des concepts élaborés dans et pour les sociétés occidentales.

Il est alors légitime de se demander si ces concepts sont tous utiles, et si la plupart d'entre eux ont quelque chose de commun avec les réalités des pays.

Fundação Cuidar o Futuro

Il est vrai que de grands progrès ont été réalisés aujourd'hui dans la connaissance des sociétés traditionnelles, et à l'encontre des vieilles théories anthropologiques, les recherches nouvelles insistent davantage sur leur dynamique historique. Elles montrent aussi que les structures sont loin d'être figées et qu'elles sont soumises à un processus de transformation. Georges Bolandier, à propos des Duala du Cameroun parle "d'une société continuellement en voie de se faire, résultant d'un travail sur elle-même". (13)

On a ainsi dépassé le stade où l'on se permettait d'affirmer par exemple que "la langue arabe se caractérise par cette richesse désorganisée qui est davantage un encombrement ou une confusion pour l'esprit qu'une aide... qu'elle manque totalement de la précision nécessaire à l'analyse... et qu'au lieu d'être une expression de la pensée, elle n'est qu'un voile flottant sur cette pensée". (14)

Quoi qu'il en soit, s'agissant des sociétés traditionnelles, il faut se



garder d'adopter une attitude simpliste car chaque société a ses particularités propres. On peut toutefois dégager un certain nombre de traits communs.

Si l'Afrique en effet est quelque chose, elle est bien une diversité: différentes races, différentes langues, différentes religions, diverses influences au cours de l'histoire. Un fait est cependant commun qui est le caractère rural de l'économie de la majorité des habitants. De petites cellules économiques et sociales constituent une structure qui donne à la civilisation africaine sa force et sa résistance. Les villages et les tribus ont de tout temps été des centres politiques, économiques et culturels.

Le colonisateur a trouvé à son arrivée une organisation politique et sociale élaborée et quelquefois l'existence de véritables états centralisés. Les hommes groupés en familles, fractions, tribus, se définissaient par leur appartenance de naissance, d'adoption ou de clientèle à la descendance d'un ancêtre commun Saint ou illustre guerrier. Sans doute, des rapports d'alliance, de service ou de rivalités s'étaient ainsi instaurés, unifiant ou opposant les groupes en un équilibre subtil; mais pour l'essentiel le colonisateur a trouvé une vie politique fortement démocratique, les chefs de famille étant égaux dans l'administration du village, les considérations spéciales étant seulement fonction de l'âge ou du mérite.

La littérature concernant ce type de société met en relief la division sociale du travail résultant de rapports sociaux et légitimée par des représentations et des croyances inculquées à l'individu à travers tout un réseau de structures et de rites de socialisation. Elle met aussi en relief le consensus fondé sur une adhésion collective aux valeurs du groupe, consensus qui régularise le fonctionnement de la collectivité, en délimitant la place et par conséquent le rôle des acteurs sociaux, tandis que ces représentations fortement ancrées dans les consciences assurent au groupe sa cohésion et sa stabilité.

En revanche, cette littérature n'insiste pas suffisamment sur une caractéristique importante de ces sociétés, utile au développement et relative au caractère quasiment sacré du travail. Ceci est particulièrement vrai des travaux agricoles, toujours marqués par des fêtes religieuses célébrant les principales opérations des cultures.

Au niveau de l'organisation sociale, on constate que l'homme de la société traditionnelle se situe le plus souvent par rapport aux autres en fonction des liens de parenté. Ces liens lui permettent non seulement de connaître sa place,



mais aussi d'appréhender ses droits et ses obligations par rapport aux autres. Le pouvoir politique lui-même est d'ailleurs issu du pouvoir des chefs de famille et la parenté, qui donne à chaque membre de la société sa personnalité sociale, constitue en fait un vaste réseau d'interdépendance et d'entraide. Par ailleurs, comme on le sait, la famille traditionnelle diffère de la famille restreinte des sociétés occidentales en ce sens qu'elle englobe un grand nombre de personnes descendant d'un même ancêtre et que les relations sont à la fois actives et nombreuses entre ces personnes.

Ainsi la famille est le groupe social de base et aussi le groupe économique de base dans l'exploitation des terres. Ce type d'organisation socio-politique et d'économie a développé un réseau de valeurs fondamentales que la majorité des africains possèdent en commun. Parmi les éléments fondamentaux de ce système de valeurs, le sens de la solidarité et de l'honneur, le sens des relations communautaires et personnalisées et le sens du dialogue occupent une place remarquable et sont susceptibles d'être intégrés au processus du développement.

La solidarité, si importante dans la société traditionnelle ne s'exprime d'ailleurs pas seulement à travers la famille, elle s'exprime aussi à travers les groupes volontaires et les classes d'âge. Les groupes volontaires ne sont pas basés sur une quelconque obligation, mais plutôt sur des affinités de goûts, des intérêts communs, ils constituent de ce fait des espaces d'entraide, de sécurité, d'affection et de récréation.

Les classes d'âge regroupent généralement les personnes qui ont subi en même temps l'épreuve de l'initiation. Le "contrôle social" assure la bonne marche de cette organisation en fournissant les solutions requises aux tensions et aux conflits. Une sorte de contrainte diffuse s'exerce et impose l'adoption des modèles de conduite du milieu, contrainte qui se double, d'une part, de la persuasion et, d'autre part, des récompenses, du prestige, ou des honneurs suscités par la conduite "morale", les attitudes "décentes et convenables".

Ainsi, l'individu n'est jamais la base de l'organisation sociale; il est toujours partie d'un groupe constitué et il agit donc au nom d'une autorité supérieure qui représente ce groupe. Ses actions sont jugées dans le plus large contexte de leurs conséquences bénéfiques ou injurieuses pour le groupe auquel il appartient. En d'autres termes, l'individu disparaît au profit du groupe social qui, en tant qu'unité, donne autorité et pouvoir aux autorités supérieures.



Ses réalisations, ses succès et ses échecs sont réellement ceux du groupe - C'est dire que dans la société traditionnelle l'homme est comme imbibé de ce que l'Etat moderne appelle "la solidarité nationale" ou "le sens de l'intérêt général" notions si nécessaires au renforcement du système administratif actuel et à l'amorce de son enracinement dans le pays profond.

La possession des moyens de production, la coopération de la force de travail, la jouissance commune des biens de consommation soudent étroitement les uns aux autres tous les individus de la collectivité et concourent au renforcement de cette solidarité qui, dans la société maure s'exprime par le mot arabe "Asabiya", un concept fondamental de la pensée d'Ibn Khaldun, historien et sociologue du 14ème siècle. (15) C'est un sentiment très fort de solidarité sociale, d'esprit public, de patriotisme, donc très proche du sentiment national auquel il pourrait servir de point de départ s'il n'est pas perverti. Il est légitime de se demander si la solidarité ne pourrait pas devenir la base d'une idéologie moderne de fraternité entre tous les membres d'une même nation et éventuellement entre tous les africains, au lieu d'être génératrice, comme aujourd'hui, de népotisme ou de corruption.

C'est encore du fait de la solidarité qu'à l'intérieur de chaque groupe de la société traditionnelle on ne rencontre pas les disparités criantes généralement observées dans les sociétés industrielles. A tous les niveaux, en effet, on participe de la même vie austère, précaire, solidaire. On reçoit des uns pour distribuer aux autres, et il existe entre la "concession" ou "la tente" riche et le pauvre, ou même le parasite, des liens et des devoirs d'assistance mutuelle très étroits. Les Marabouts, en Mauritanie, disent à ce propos : "les dons de Dieu sont comme un entonnoir, si on le ferme, il ne passe rien". Par ailleurs, il est bien connu que dans ces sociétés, l'hospitalité est sacrée et que rien ne se règle vraiment en dehors de la persuasion que l'on peut et que l'on doit toujours susciter grâce aux vertus du dialogue et de la palabre. Dans le dialogue, la dimension humaine de la communication emporte autant que le contenu. Quelle que soit la teneur du message, s'il n'est pas accompagné d'un supplément d'âme et de chaleur humaine, il risque de perdre de sa valeur et de son impact.

La référence aux valeurs socio-culturelles ne signifie naturellement pas que ces valeurs sont toutes positives. Certaines d'entr'elles sont en effet des valeurs négatives qui ne sont pas favorables au progrès et qui sont des facteurs limitants, telles par exemple le mariage précoce des filles, la relégation



des femmes à des rôles secondaires etc. ou le caractère féodal de la relation entre supérieurs et subordonnés, dans certains milieux.

Pourtant cette relation n'a pas que ce caractère, qu'il est du reste toujours possible de modifier pour l'atténuer ou le faire disparaître. Cette relation, qui n'est pas pire que les inégalités visibles dans la société moderne se caractérise aussi par l'honnêteté et la loyauté par exemple. De surcroît, les individus qui n'ont ni titre, ni position dans l'organisation socio-politique constituent une classe qui compose la majorité - or, dans ce groupe le rang est déterminé par une combinaison complexe d'indicateurs parmi lesquels l'activité professionnelle, l'éducation, et le comportement. Des critères tels que la richesse entrent peu en considération. Par ailleurs, la relation apprenti-maître ne manque pas d'intérêt au regard du développement, dans la mesure où elle assure la transmission des techniques.

En vérité, et pour résumer, les valeurs socio-culturelles sont l'âme d'un peuple, sa personnalité. Ceci explique l'acharnement avec lequel les puissances colonisatrices les ont combattues, dénigrées, reléguées au rang d'archaïsme honteux, à abandonner au plus vite si l'on veut progresser et prétendre à une place dans le concert des Etats modernes.

Si le colonisateur a utilisé cette arme psychologique redoutable parce qu'elle détruit la conscience profonde d'un peuple, serait grave que les africains continuent à jouer la carte des autres. Il leur appartient donc de faire un juste rétablissement des choses et de prendre un recul conscient pour redéfinir les valeurs africaines et pour les projeter dans l'avenir du monde contemporain.

2. Société traditionnelle et pouvoir colonial

L'organisation traditionnelle a naturellement été ébranlée par la colonisation. Le colonisateur a porté une première atteinte à l'équilibre de l'édifice en y apportant des aménagements conformes à ses intérêts, son objectif n'étant évidemment ni le souci du bien-être des "indigènes", ni même le désir sincère de leur apporter "le progrès et la civilisation", son objectif étant plutôt d'assurer sa pénétration, de consolider son pouvoir, de s'emparer des terres et de toutes les sources de richesse, de domestiquer les hommes dans le seul intérêt de la métropole.



C'est pourquoi il n'a pas hésité à corrompre les chefs et à accroître le pouvoir de ceux d'entr'eux qui lui paraissaient dociles. En d'autres termes, la colonisation a développé les aspects les plus négatifs du "notabilisme", exarcebé les caractéristiques féodales de la société traditionnelles et lui a même imprimé des orientations qu'elle n'avait pas.

Dans un tel contexte, on ne s'étonne pas que l'organisation de la société traditionnelle et de son système de valeurs aient seulement fait l'objet d'une curiosité superficielle ou méprisante, comme en témoignent les écrits de cette époque. Seul le pouvoir des chefs traditionnels a réellement suscité l'attention qu'il fallait pour le corrompre et l'utiliser.

L'occupant français ou britannique s'est assez rapidement assuré, tantôt par la force, tantôt par la persuasion, de la collaboration du pouvoir traditionnel. Si pour l'un comme pour l'autre l'objectif est identique, les méthodes suivies ne sont pas exactement les mêmes.

Il est bien connu que la France a plutôt pratiqué une politique d'assimilation culturelle, consistant à faire en sorte que les africains pensent comme des français, afin de se les attacher éternellement, tandis que les britanniques n'ont jamais considéré que des africains puissent devenir des britanniques.

L'administration coloniale française a d'abord commencé par combattre vigoureusement et vouloir détruire l'organisation traditionnelle, puis a fini par associer à sa politique la chefferie religieuse et l'aristocratie traditionnelle. Ces classes sociales ont ainsi joui d'une apparente autorité dans les régions correspondant approximativement à leur zone d'influence. En fait, elles n'ont bénéficié d'aucune prérogative réelle quant à l'administration des hommes et il était nécessaire de s'en référer pour toute question au commandant de cercle, fonctionnaire de l'administration coloniale.

Le principe centralisateur de la colonisation française a de ce fait laissé l'idée selon laquelle une fois l'impôt acquitté, le citoyen n'a plus d'obligations : l'Etat doit s'occuper de tous les problèmes. Sans doute, les populations s'organisent pour les questions qui les concernent individuellement, par exemple à l'occasion d'une naissance, d'un baptême, d'un décès. Elles se regroupent parfois à l'appel d'un parent pour les grosses opérations champêtres (défrichage, débroussaillage); mais d'une manière générale, les habitants sont devenus plus individualistes et il n'est pas facile d'obtenir leur concours spontané pour des opérations d'intérêt général. La colonisation a laissé l'idée



que l'investissement humain permet à l'autorité administrative d'économiser, voire de détourner les crédits prévus pour l'ouvrage concerné.

Mais, pour l'essentiel, dans un cas comme dans l'autre, la colonisation a seulement suscité des conflits entre les nouvelles et les anciennes structures.

Quoi qu'il en soit, les hommes du pouvoir colonial s'écartent progressivement et de plus en plus de leurs bases traditionnelles. Deux lignes d'autorité se développent, l'une légitimée par la nouvelle administration coloniale, l'autre non-officielle, légitimée par la tradition. Les individus associés à l'administration coloniale sont d'abord considérés comme des traîtres à leurs institutions traditionnelles, puis petit à petit constituent une classe à part en situation d'élite vis-à-vis de la majorité. C'est de cette "élite" que sont sortis ceux qui ont occupé au moment de l'indépendance des positions dans la superstructure du gouvernement national et dans l'infrastructure administrative.

En bref, la politique coloniale ne s'est appuyée sur les forces autochtones que pour garantir les conditions d'exécution de ses décisions. L'alliance du colonisateur avec les chefs religieux et les autorités traditionnelles a, il est vrai, contribué à assurer une certaine stabilité sociale. Il n'en reste pas moins que l'organisation et les valeurs traditionnelles marquées du sceau de la colonisation se sont trouvées détournées de leur évolution naturelle, arrachées en quelque sorte à leur historicité et perverties, parce qu'utilisées au seul profit du colonisateur.

3. Société traditionnelle et Etat moderne

Cette organisation sociale ébranlée par la colonisation, perturbée par deux décennies d'indépendance, d'administration moderne souvent associée au parti unique, n'a pas disparu, parce que sans doute fortement intégrée, disposant de valeurs socio-culturelles puissantes et même d'une certaine capacité administrative de base. Elle est de ce fait une réalité qui s'impose aujourd'hui d'autant plus à chaque pays d'Afrique qu'elle appartient véritablement à son histoire et qu'elle renferme ses valeurs spécifiques profondes.

La colonisation a porté une première atteinte à l'édifice pour servir ses intérêts; l'Etat indépendant n'a pas agi de manière fondamentalement différente. Il n'a tenu compte de la société traditionnelle qui s'imposait à lui que pour consolider les assises du pouvoir politique, au détriment le plus souvent de toute préoccupation pour le développement socio-économique et pour l'amélioration



du sort des populations.

Ainsi, depuis l'indépendance, les différentes formations politiques ont cherché les unes et les autres à associer les forces traditionnelles à leurs divers projets de renouvellement politique. Ces forces ont quelquefois joué un rôle significatif dans les combats que se sont livrés les partis, et, en conséquence, se sont erigées en un pouvoir parallèle dont les bases se sont renforcées par des intérêts économiques généralement liés aux cultures d'exportation.

Par ailleurs, les exemples ne manquent pas où les gouvernants ne se contentent pas de la légitimité formelle que leur donnent les institutions constitutionnelles des Etats qu'ils dirigent et recherchent une légitimation auprès des autorités traditionnelles. C'est une quête implicite ou non, qui se double d'une tentative d'intégration de ces forces pour les contrôler et les subordonner et qui se traduit notamment par le choix des dirigeants dans les familles traditionnellement légitimes. Les gouvernants se sont donc souvent enlisés en des formules de dosage dans la répartition des postes politiques et de haute fonction publique au détriment de la qualification et de la compétence technique. Dans de telles conditions, il est impossible de parler de méritocratie, de rationalité, d'efficacité et de tous les autres concepts de la formulation weberienne.

D'ailleurs, l'Etat absolument laïc condamné par les critères traditionnels est ressenti comme étranger donc difficilement supportable. Après tout, la conception du pouvoir est partout et toujours liée à la représentation du monde. Aujourd'hui, le sacré est d'autant plus important pour ces pays que les frustrations sont grandes, dues aussi bien à la politique intérieure qu'à la conjoncture internationale. Le pouvoir politique est souvent confisqué par l'Etat tandis que le pouvoir économique reste extérieur à l'ensemble du continent.

C'est sans doute une des raisons pour laquelle la révolution de Khomeini électrise l'Afrique Islamique et que la réaction à l'excessive occidentalisation se traduit en un renouveau de cultes traditionnels ou d'entreprises révolutionnaires animées par la foi religieuse.

C'est essentiellement à travers le Parti unique que l'Etat moderne a tenté d'intégrer et même de s'appropriier les forces traditionnelles; même s'il n'est pas encore possible d'établir un bilan objectif en ce domaine, on peut néanmoins se demander si dans bien des cas le parti n'a-t-il pas lui aussi en quelque sorte



perversi les institutions traditionnelles en ce sens que les chefs disposant soudain de moyens relativement importants et se voyant accorder des attributions nouvelles ont été détournés de leur rôle ancestral. Une situation de déséquilibre et d'ambiguïté s'est substituée à une situation d'équilibre séculaire, et c'est sans doute pourquoi il existe aujourd'hui des nuances subtiles d'un chef à l'autre et pour un même chef d'une circonstance à l'autre.

En schématisant quelque peu, il est possible d'affirmer que certains chefs sont à la tête d'une collectivité soudée mais ne s'intéressent ni à l'Etat ni à son administration. Cette dernière qui a en principe les coudées franches est cependant parfaitement inopérante car les populations n'en comprennent pas les missions, n'en saisissent pas le sens et elle est pour eux totalement étrangère.

D'autres, au contraire, se sont politisés à travers l'expérience du parti unique et devenus puissants. Ils savent que le pouvoir politique est obligé de compter avec eux. Ils sont alors des auxiliaires utiles à l'administration mais l'influence qu'ils ont acquise auprès du sommet les met en position soit de domestiquer l'administration, soit de la gêner dans l'exercice de ses missions.

Par ailleurs, tous les chefs n'ont ni la même légitimité, ni la même viabilité, ni le même savoir. Mais ce qui importe ici, ce ne sont pas les hommes, mais l'institution et les individus qui se prêtent à son service.

Il existe par ailleurs aussi, comme l'explique Georges Balandier, un "antagonisme entre autorités traditionnelles qui ne peuvent se maintenir à la hauteur qu'en participant à la compétition économique, et les individus à statut économique élevé qui ne peuvent affirmer leur prestige qu'en recourant à des procédés traditionnels". "Le rang et la puissance ne coïncident plus". (16)

Quoi qu'il en soit, si même la société coloniale par son intervention politique, économique et culturelle a libéré à tous les niveaux des processus de changement sur lesquels s'est greffé l'Etat moderne, si même aujourd'hui la population a conscience de son appartenance à une entité nouvelle dont le cadre dépassé celui de la tribu ou du village, il n'en reste pas moins que l'organisation traditionnelle demeure forte et vivace et que les véritables classes sociales issues des structures nouvelles de type occidental sont encore un fait récent, aux dimensions encore limitées.

Ceci n'est pas sans affecter l'administration publique territoriale au



moins dans son fonctionnement et ses capacités. Partout en effet, les autorités administratives de l'Etat moderne sont confrontées dans l'application des textes, dans l'exercice de leurs missions, à la toute-puissance de ces forces traditionnelles dont ils recherchent l'appui en raison de leur influence sur les populations.

On retrouve ici le décalage que signale G. Balandier entre "l'Etat actuel de l'organisation sociale" et "l'Etat actuel des structures sociales".

La loi sur le Domaine National, par exemple, au Sénégal comme en Mauritanie, est encore tenue pour lettre morte dans de nombreuses régions où les forces traditionnelles s'opposent à sa mise en oeuvre, leur opposition étant facilitée, sinon dictée, par l'ambiguïté de la loi elle-même. Pour donner un cas précis, la loi domaniale stipule en Mauritanie que "les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'Etat (article 1er); mais elle confirme en même temps les droits coutumiers fonciers (article 3), ce qui pourrait vouloir dire qu'en fait l'Etat n'est propriétaire d'aucune parcelle de terrain parce qu'il n'y en a pas qui n'appartienne, selon le droit coutumier, à une tribu ou un canton. Les terrains ne peuvent donc être mis en valeur sans l'accord des chefs, de même qu'il n'est pas possible de les concéder aux requérants capables de réaliser des projets agricoles. En l'occurrence, l'existence de deux pouvoirs parallèles et l'attitude ambiguë de l'Etat constituent une entrave au développement. On peut donc se demander si l'existence d'un régime foncier approprié, capable de concilier les exigences de la société traditionnelle et celle de l'Etat moderne ne pourrait pas permettre au Capital National de s'investir dans l'agriculture et l'élevage au lieu de rester exclusivement relié aux circuits de consommation internationaux.

Ces structures traditionnelles qui demeurent et qui sont comme des hiérarchies parallèles à l'administration publique, assurent en tout cas la survie des communautés en économie de subsistance.

C'est pourquoi il est indispensable qu'aujourd'hui la problématique des institutions traditionnelles et de l'administration territoriale moderne suscite une réflexion cohérente et organisée pouvant aboutir à la mise en place d'une administration territoriale enracinée et susceptible de contribuer efficacement à la construction nationale et au développement.

N'est-il pas légitime de vouloir construire à partir de ses racines et de ses réalités plutôt que "d'importer" avec ou sans discernement ce qui a été fait par d'autres, en d'autres temps et dans des circonstances différentes.



Est-il nécessaire de rappeler encore une fois qu'une telle attitude ne remet nullement en question ni les principes universels de la civilisation, ni les progrès scientifiques et techniques réalisés dans les pays hautement industrialisés et appartenant aujourd'hui à la communauté internationale tout entière.

4. Continuité et changement

L'adaptation de l'administration est d'autant plus nécessaire que l'Afrique n'est pas - ainsi que le montrent les recherches les plus récentes - et malgré les influences qui s'exercent sur elle, sur le point de perdre son identité et d'oublier sa culture traditionnelle. De toutes les manières, le changement social n'implique pas la dissolution totale de l'héritage de chaque peuple, ni la formation d'une culture uniforme internationale et par ailleurs, les changements souhaités ne se réalisent pas pleinement si les symboles et la sagesse des traditions ne sont pas utilisés pour convaincre les gens.

La revalorisation de la culture européenne et la négation des cultures des pays dominés participent de l'essence même de la colonisation. Mais aujourd'hui, l'attitude de mépris ou d'indifférence à l'égard du système culturel traditionnel n'a pas disparu chez un certain nombre d'africains eux-mêmes, tant a été forte l'empreinte de l'idéologie coloniale, si puissante est l'influence qu'exerce le modèle culturel de l'Occident. Peut-être est-il nécessaire de souligner que dans ce contexte, le terme "culturel" est appréhendé dans un sens large qui s'étend à l'héritage politique, à la tradition administrative, aux événements historiques qui ont contribué à former la structure d'une société, ainsi qu'aux convictions, aux traditions, et aux échelles de valeurs en honneur dans cette société.

Sans doute, les pays d'Afrique empruntent-ils de plus en plus et se forment ainsi une culture qui est un amalgame de contributions de peuples de toutes les parties du globe, avec une large place pour l'Occident; une place est alors d'autant plus nécessaire pour leurs propres valeurs. En d'autres termes, le changement étant inscrit dans l'histoire des peuples, il est nécessaire de procéder à l'évaluation des codes sociaux traditionnels, et constater peut-être que dans un certain nombre de cas - plus nombreux qu'on ne croit - ces codes sociaux répondent aux exigences de la société moderne. L'équation tradition = sous-développement, Occident = développement, n'est nullement scientifique. Jusqu'ici, il semble que lorsque le réseau de valeurs traditionnelles a été



examiné en double relation avec la lutte pour le développement et avec la question de l'identité des peuples, l'éclairage a été facilement mis sur celles des valeurs qui contredisent le développement.

On se trouve alors en présence d'un sérieux dilemme car si ces valeurs sont affaiblies, l'identification serait en danger mais le développement assuré, tandis que si elles sont maintenues, l'identité serait préservée, mais le développement en danger. Mais il s'agit d'un faux problème imputable essentiellement à l'ethnocentrisme et à la méconnaissance des sociétés traditionnelles. Si l'évolution est inévitable, n'est-il pas logique de penser qu'elle ne peut se faire et réussir que si elle se réalise à partir de l'identité des populations et de leur histoire; dans ces conditions, les dilemmes et les tensions sont inévitables et ne font que traduire une évolution dynamique ou une négation de la stagnation. Par suite de ces dilemmes et de ces tensions, le contexte socio-culturel du développement est d'ailleurs une dimension plus difficile à saisir et à expliquer. Les entités socio-politiques, en effet, désirent à juste titre maintenir leur identification avec leurs propres traditions; mais les problèmes pratiques qui se posent et les besoins matériels nouveaux pressants rendent les choses difficiles et ne permettent pas toujours de concilier identité et continuité. C'est pourquoi, il est légitime de se demander si une administration enracinée dans l'environnement socio-culturel et conçue pour un développement endogène serait en mesure de contribuer à la résolution des conflits au lieu de les exacerber.

Serait-il possible en particulier, d'incorporer de manière productive les codes et les institutions de la société traditionnelle dans les programmes administratifs dont l'objectif est de satisfaire les besoins de "l'état-nation" contemporain, et de parvenir ainsi à une mobilisation susceptible de renforcer la construction nationale et de promouvoir le développement.

On a vu que l'individu dans le conseil de village ou de tribu ne parle jamais qu'en tant qu'individu, mais en tant que représentant d'un groupe constitué. Ainsi, partout et toujours, un individu est l'ambassadeur de son groupe. Etant conscient en effet des conséquences de son action sur la réputation de son groupe, il a une obligation morale de respecter les règles de conduite de ce groupe. Ces traits du système politique et social traditionnel ne pourraient-ils être utilement intégrés dans les nouveaux idéaux administratifs? En d'autres termes, les contraintes sociales et les obligations morales qui s'imposent si



fortement au représentant de toute collectivité ne pourraient-elles pas renforcer l'ensemble des règles et procédures des nouvelles structures administratives pour une plus grande efficacité. F.C. Okoli, chercheur nigérian, postule que si les explorations requises avaient eu lieu et si l'on avait jugé nécessaire de rechercher les éléments adaptables de l'éthique traditionnelle, les problèmes de la famille élargie ne se seraient pas posés. Si les collectivités étaient en effet convaincues que les demandes de la famille élargie gênent le travail de leurs représentants dans les nouvelles institutions, leur sens de l'honneur commanderait d'inclure une telle orientation dans leur comportement et leur code de conduite; selon F.C. Okoli, tout laisse supposer qu'elles feraient tout ce qui est possible pour empêcher un des leurs faire quoi que ce soit qui porte atteinte à leur bonne réputation et fasse honte à leur groupe; "précisément parce qu'il n'y eut pas une telle exploration et parce que le phénomène communautaire fut dédaigneusement ignoré, les problèmes du système familial sont devenus sans solution et sources de dysfonctionnement".

"En la circonstance, les officiels de la bureaucratie deviennent les représentants loyaux de leur groupe dans "le conseil de butin", ils ont été obligés par l'éthique interne de leur groupe de rendre compte de leur intendance en tant que représentants accrédités et de bonne foi. On attendit d'eux qu'ils utilisent leur position dans les institutions étrangères de l'homme blanc pour faire progresser et protéger les intérêts du groupe". (17) Il est possible en effet que si le processus de bureaucratisation eut été progressif et gradué, il aurait mieux intégré les valeurs traditionnelles compte tenu des liens primordiaux qui existent entre les populations et ces valeurs. Le personnel des institutions administratives auraient trouvé en particulier le temps d'effectuer le changement et d'absorber le choc culturel. Leur tâche n'eut alors pas été de triompher des traditions mais de trouver des formules de synthèse entre la tradition et la modernité.

Ainsi l'administration eut été seulement un instrument pour l'exécution d'objectifs nationaux et non pas aussi un moyen de satisfaction d'objectifs ethniques et sociaux (loyautés ethniques, liens de parenté). L'administration ne serait pas comme elle est aujourd'hui pour beaucoup une institution née de la colonisation qu'il est normal et presque honorable d'utiliser à des fins personnelles. Il est devenu nécessaire en tout cas que disparaisse le dualisme qui prévaut actuellement et il semble utile que les normes et les valeurs tradition-



nelles évoluent vers un modus vivendi et une accommodation avec les nouvelles institutions et les nouvelles valeurs afin que les premières renforcent les secondes. Ainsi pourraient être corrigées les conséquences de la politique délibérée de l'administration coloniale qui a stratifié le pays en unités incompatibles, et qui a produit une élite d'abord déracinée, puis devenu caste, ensuite élite hybride au pouvoir.

Ceci signifie, au moins sur le plan théorique, qu'il est possible de combiner les deux solutions suivantes :

- En premier lieu, l'utilisation des institutions traditionnelles sociales et culturelles pour accomplir des tâches dont la légitimité dérive de nouvelles valeurs, ce qui veut dire que les traditions sont maintenues mais leurs objectifs historiques et leur signification sont modifiés.

- En second lieu, la conversion des nouveaux modèles et la cooptation des institutions et des rôles nouveaux par la société traditionnelle pour satisfaire ses objectifs actuels.

On évite ainsi le "classique" et faux dilemme entre la domination des orientations nouvelles susceptibles de faire disparaître les anciennes ou, à l'inverse, la pérennité des seules traditions imperméables au changement.

Sans doute, on ne peut savoir ce qu'eut été l'évolution des pays s'ils n'avaient pas été colonisés. Ce serait mieux ou pire, mais cela n'importe, puisqu'il ne s'agit que d'hypothèse et de spéculation. En revanche, la colonisation est une réalité, elle fait partie de l'histoire de ces pays. Elle a imprimé un cours particulier à leur évolution en agissant notamment sur les différents groupes qui les composaient et en imposant ses valeurs et ses institutions. Elle est donc à l'origine de l'état de confusion caractéristique du système administratif et seule la prise en considération des valeurs socio-culturelles de ces pays pourrait contribuer à remettre les choses en ordre.

En Afrique aujourd'hui pour devenir humaine, l'administration ne devrait-elle pas quitter la zone extravertie, la zone d'emprunt calquée sur l'organisation de l'ancien colonisateur? Au lendemain de l'indépendance, l'imitation et l'emprunt pouvaient se justifier, mais continuer dans cette voie perpétuerait la colonisation intellectuelle, consacrerait la fin de la personnalité africaine et donc l'échec de l'administration et de son développement.

Il s'agit donc de considérer sans complaisance les valeurs traditionnelles pour construire et faire fonctionner l'administration à partir de celles qui sont positives, sans perdre de vue les impératifs du monde moderne.



IV PROPOSITIONS POUR UN ENRACINEMENT DE L'ADMINISTRATION

Gérard Timsit décrit les principales figures de sous-administration dans les pays en développement et les analyse en "crise de légitimité", en "crise de répartition des richesses" et en "crise d'identité", cette dernière étant la plus grave.

La crise d'identité est en effet "la plus difficile à résoudre dans la mesure où précisément son traitement paraît s'inscrire dans un mouvement rétrograde et semble aller à l'encontre d'une irrésistible évolution vers l'abandon des traditions socio-culturelles, cet abandon étant considéré comme la condition du progrès de la communauté". (18) Les administrations africaines, en effet, n'intègrent pas ou très peu la composante socio-culturelle sans que soit respecté pour autant le réseau normatif qui les régit.

C'est pourquoi il semble que les problèmes du redressement de ces administrations se situent à deux niveaux, d'abord celui de l'application des normes existantes, puis celui de leur modification éventuelle en vue de l'adaptation à l'environnement socio-culturel.

S'agissant du premier niveau, on constate que les normes qui régissent l'administration ne sont, le plus souvent, ni correctement connues, ni rigoureusement appliquées. On constate également que l'état de contrôle de l'administration est proche du néant, alors que les normes juridiques n'ont pas de vertu coercitive en elles-mêmes, et qu'elles tirent leur force coercitive du contrôle de l'application.

Cette situation est d'autant plus grave que le système juridique importé a un rôle de constitution et de consolidation de l'ordre étatique. C'est sans doute pourquoi il existe, dans certains milieux africains, une tendance à ne pas prendre en considération, ou en tout cas à minimiser, la question de l'adaptation de l'administration à l'environnement socio-culturel.

Ce courant considère en effet, que les normes juridiques, du fait même qu'elles garantissent l'intégrité de l'Etat, sont essentielles à l'administration en tant qu'instrument étatique, et de ce fait, ne peuvent pas se prêter aux modifications requises pour l'adaptation à l'environnement socio-culturel. On peut faire deux remarques à ce propos, ou tout au moins poser deux questions.

En premier lieu, l'histoire la plus récente des Etats africains - celle qui se fait chaque jour sous nos yeux - permet-elle d'affirmer que l'héritage



juridique laissé par la colonisation, garantit réellement l'intégrité de ces Etats.

En second lieu, ne peut-on penser au contraire, qu'on ne peut avoir qu'un Etat fragile, et une nation artificielle - comme c'est le cas dans beaucoup de pays africains - tant qu'on n'a pas entrepris une construction à partir de la base, une mobilisation progressive depuis la collectivité traditionnelle jusqu'à la nation. Si l'on répond par l'affirmative, on peut alors considérer que seule une administration enracinée, c'est-à-dire adaptée à son environnement socio-culturel est susceptible de devenir un instrument capable de conduire les gens à concevoir leur communauté et leur région dans le contexte de la nation en tant que tout.

En fait, l'application des normes juridiques actuelles et l'adaptation de l'administration à son environnement socio-culturel ne sont pas deux propositions qui s'excluent mutuellement. Elles sont plutôt complémentaires, elles signifient que d'une part, la remise en cause totale des normes juridiques actuelles n'est ni souhaitable, ni possible, et que d'autre part, l'entreprise de rénovation des administrations africaines devrait être envisagée d'une manière progressive et échelonnée.

L'entreprise de redressement des administrations africaines dans le contexte de l'adaptation à l'environnement socio-culturel requiert plutôt des réajustements structurels et des aménagements pour mieux tenir compte des responsabilités de l'Etat en matière de développement socio-économique, pour rapprocher l'administration des administrés et pour améliorer les rapports de l'administration et des administrés. Ces objectifs pourraient peut-être se réaliser au moyen de la décentralisation et de la participation des populations et grâce à une action appropriée en direction des hommes qui font l'administration.

A plus long terme, l'entreprise de redressement de l'administration dans le contexte de l'adaptation à l'environnement socio-culturel pourrait bénéficier des conclusions d'études approfondies de la problématique de l'administration et des valeurs socio-culturelles des sociétés dites traditionnelles, de l'évolution de ces sociétés etc. Ce qui suppose l'existence d'une recherche scientifique africaine, ou en tout cas, orientée vers l'Afrique, dans ses prémisses comme dans ses conclusions.



1. Réajustement de l'appareil juridique actuel

Dans l'immédiat, l'entreprise de redressement des administrations africaines devrait logiquement commencer par la connaissance et l'application des normes existantes. Une meilleure connaissance et un plus grand respect des normes existantes pourraient alors faciliter la refonte des textes législatifs et réglementaires actuels. Une meilleure connaissance et un plus grand respect de ces normes pourraient alors faciliter le réajustement et les aménagements nécessaires pour au moins supprimer tout ce qui est devenu anachronique du point de vue du fond et de la forme, dans des pays indépendants depuis vingt ans et faisant face aux problèmes de développement.

Une telle refonte pourrait être envisagée dans l'optique de l'adaptation de l'administration à son environnement et de l'accomplissement des missions de développement économique.

Elle pourrait être aussi l'occasion :

- d'une simplification des textes et des procédures ainsi que de l'élimination du jargon abstrait qui les caractérise
- d'un renforcement de l'attention accordée aux questions de gestion et de rendement effectif, éclipsées jusque là au profit d'un formalisme juridique excessif
- d'une prise en considération plus grande de certains des aspects qui sont déterminants quant aux capacités de l'appareil administratif, tels par exemple la circulation de l'information, la communication, la coordination et le contrôle, ou encore la documentation et les archives.

2. Décentralisation et participation

A court et moyen terme, l'intégration de la composante socio-culturelle ne pourrait-elle pas être amorcée grâce à une décentralisation plus réelle et à la participation des populations. Gérard Timsit montre que la décentralisation qui n'avait jusqu'alors qu'une légitimité politique (le souci de démocratie) ou un fondement technique (la volonté d'efficacité), trouve avec Crozier une justification théorique. Elle est alors une condition de changement. (19)

Jusqu'ici les expériences de décentralisation régionale n'ont pas le plus souvent obtenu les résultats escomptés et leur échec réside généralement dans la contradiction entre les pouvoirs théoriques des gouverneurs et leurs possibilités réelles - contradiction qui fait que la coordination et le contrôle sont



vidés de leur sens - la structure ministérielle traditionnelle compartimentée à l'extrême et surcentralisée fait automatiquement échouer toute tentative d'intégration du pouvoir régional. C'est comme s'il n'était pas possible de greffer quelque chose de nouveau sur le système administratif légué par la colonisation, qui en toute apparence n'a pas été conçu pour incorporer des modèles "non orthodoxes". Dans ces conditions, la décentralisation commanderait l'introduction d'une complète réorganisation gouvernementale; une réorganisation qui conserverait à la capitale des ministères s'occupant de projets dont l'importance concerne la nation tout entière (grands projets industriels, ou relatifs à l'infrastructure, peut-être aussi l'éducation et la formation au niveau supérieur). En revanche, il semblerait que les projets d'importance locale dont en particulier ceux de l'agriculture, du développement rural, devraient pour l'essentiel relever du pouvoir local, responsable de la coordination et de l'exécution des programmes de développement à l'échelon de la région, du district, de l'arrondissement, du village, quitte à conserver à la capitale, si c'est vraiment indispensable, une structure extrêmement légère.

La décentralisation a pour corollaire la participation qui, si elle n'est pas seulement slogan, pourrait être une solution à la "crise d'identité", que connaît l'administration territoriale et rurale. La participation est bien connue des africains qui la vivent quotidiennement en de multiples habitudes et pratiques villageoises fondées sur le sens communautaire et la solidarité, mais il s'agirait alors d'une forme de participation qui ne s'accommode pas d'une situation d'ambiguïté et de flottement entre la décentralisation et la déconcentration d'Etat, faite essentiellement au profit du gouverneur de région.

La décentralisation que requiert la participation est au contraire celle qui permet aux communautés de base comptant sur leur propre force de gérer leurs propres affaires et d'entrer en relations sur pied d'égalité les unes avec les autres, pour résoudre les problèmes qui leur sont communs, l'Etat assurant seulement la régulation de certains mécanismes.

Les bureaucrates seraient alors soumis au contrôle social et la transparence des mécanismes sociaux permettrait en fin de compte à chacun la maîtrise de son propre destin.

Ce type de décentralisation nécessaire à la participation suppose naturellement le transfert d'un nombre suffisant de personnel compétent du centre vers



la périphérie, ainsi que des crédits et des moyens de travail également suffisants. Il ne servirait à rien de décentraliser le pouvoir de décision sans décentraliser aussi le pouvoir financier, sinon à créer des situations de frustration et d'inefficacité. Ceci signifie en particulier que le personnel technique n'est plus installé essentiellement au chef-lieu de région, mais au niveau le plus bas de l'organisation administrative, qu'il ne relève plus de plusieurs ministres, mais seulement du pouvoir local.

Une rationalisation de ce genre permettrait peut-être d'éliminer l'incohérence qui s'est installée dans l'action administrative sous la pression de l'obsession du développement et sous les initiatives incontrôlées des services techniques. Elle permettrait peut-être aussi de prendre en considération les réalités sociologiques dans le cadre d'une politique de développement qui associe les collectivités traditionnelles.

En ce sens, l'expérience française, après la révolution de 1789, constitue un exemple intéressant, même si l'analogie n'est pas tout à fait exacte, lorsque la France républicaine et laïque a adopté une attitude réaliste en commençant par respecter l'individualité des paroisses, tout en créant des communes.

Pour obtenir par exemple une large adhésion, ne serait-il pas judicieux de recourir à des modèles d'organisation qui ont un sens immédiat pour les paysans, et qui facilitent leur accès aux institutions coutumières étant alors utilisées à des fins nouvelles. Dans le même ordre d'idée, pour garantir la réussite d'un projet, serait-il possible de recourir aux modèles de communication et de prises de décisions du leadership local, en constatant peut-être que les indicateurs de succès ne correspondent pas nécessairement à ceux qu'avaient prévu les experts de la banque mondiale. A ce propos, la plupart des expériences de Comités mixtes (administration et administrés) ont souvent montré que les populations rurales peuvent, autant que les experts, déterminer les dimensions d'un projet de développement, le cadre général de son implantation, organiser le travail volontaire, en faisant jouer la solidarité traditionnelle etc. J.M. Albertini écrit très justement qu'il est amusant de voir des experts donner des objectifs de production au secteur traditionnel alors qu'en ce domaine on ne maîtrise pas les facteurs psycho-sociologiques qui commandent la production". (20)

La participation est susceptible de lever ce genre d'hypothèque, une participation pouvant être mise en oeuvre en des expériences ponctuelles d'auto-gestion des problèmes quotidiens au niveau des collectivités et s'articulant



avec les réformes de structure nécessaires.

Si l'on acceptait, entre autres, que l'administration de service puisse être reprise en main par les populations rurales, il serait plus facile d'envisager l'utilisation polyvalente de locaux ou même la polyvalence de service pour une même unité administrative, dans le sens de la recherche de l'économie et du plein emploi des moyens limités. Dans un tel esprit, une souple construction politico-administrative serait mise progressivement en place, depuis les unités de base jusqu'aux niveaux supérieurs, chaque étape préparant la suivante. Naturellement, cela demanderait du temps mais en l'occurrence, "la patience est une vertu révolutionnaire" (Lénine).

Ceci d'ailleurs pourrait consolider l'unité nationale, au lieu de la mettre en danger comme on le pense quelquefois, car à partir de l'appartenance active à un groupe, le groupe traditionnel de base, se développerait la conscience de la vie politique nationale et de la souveraineté.

La participation favoriserait ce qu'Almond et Verba appellent "la culture civique". (21)

Il ne semblerait donc pas tout à fait chimérique de croire que l'intégration des valeurs socio-culturelles au système administratif puisse se faire d'une manière pragmatique et en quelque sorte sous la pression des faits. Lorsqu'ils sont en mesure de le faire, les administrés, avant les administrateurs, orientent l'action administrative dans le sens des réalités, du seul fait qu'ils connaissent les problèmes qui se posent à eux, et peut-être aussi les solutions possibles, même si les technocrates des administrations centrales sont prompts à dire que "la vie des paysans obéit à des traditions d'inertie, et de superstition et que le raisonnement n'y trouve pas de place".

La possibilité pour les populations locales d'avoir un rôle plus actif et de prendre des initiatives pousserait les agents publics à se remettre en question, à changer de mentalité, à imaginer de nouvelles procédures et à concevoir une action administrative efficace et mieux adaptée. Vivre avec les populations rurales, travailler avec elles, pourrait permettre de se rendre compte par exemple que le droit coutumier encore en vigueur dans les collectivités n'a pas été libéré de ses archaïsmes, codifié et incorporé dans le système juridique national, que les rites à l'échelle de la nation (fête nationale par exemple), ignorent les rites traditionnels au lieu de les incorporer ou de s'ajouter à eux,



que le droit social s'applique à un type de famille n'ayant rien à voir avec la réalité etc.

"Celui qui s'installerait ainsi au village", écrit René Dumont, "pour vivre avec les paysans et les aider à comprendre leur situation et à discuter jour après jour des solutions à leur portée, celui-là seul mériterait le nom d'expert. Au village on l'appellerait frère". (22)

Dans de telles conditions, l'administration territoriale pourrait devenir une courroie de transmission entre les groupes de base et l'administration à l'échelon supérieur. Les agents publics devraient alors essentiellement "répondre aux demandes, aider à satisfaire les besoins fondamentaux, valoriser les techniques existantes et les compléter par d'autres techniques". (23)

Mais pour éviter que la participation ne soit qu'un slogan, comme il arrive souvent, un certain nombre de conditions devraient être remplies dont notamment l'existence d'une véritable idéologie de la participation, des institutions adéquates, une information suffisante et des moyens techniques et humains appropriés.

Par idéologie de la participation, il faut entendre "l'adoption d'une éthique de la démocratie fondée sur la répartition équitable du revenu et des moyens de développement, sur le développement autonome et l'action communautaire". (24) C'est en fait une redistribution du pouvoir dont il s'agit, c'est-à-dire de l'une des ressources les plus enviées ou en tous cas une restitution ou une dévolution du pouvoir de décision aux groupes de base dans un certain nombre de domaines.

L'information est aussi une condition fondamentale de la participation qui ne signifie rien en effet si les populations ne connaissent pas leurs droits constitutionnels et leurs droits juridiques, si elles ne sont sans cesse tenues au courant des orientations adoptées et des mesures prises par le gouvernement dans tous les domaines qui affectent directement la vie de la nation, si elles ne sont pas informées des réussites comme des erreurs et des échecs. Au niveau local, une communication effective peut s'établir entre les autorités administratives et les populations à travers la présentation des options nationales de développement et le rassemblement des éléments nécessaires à la définition des objectifs et du contenu des programmes locaux. Bien des échecs dans les actions entreprises antérieurement s'expliquent largement par l'incompréhension



de leurs finalités de la part de ceux qui devraient en être les bénéficiaires. Information générale ou politique, mais aussi information technique pouvant permettre aux populations d'améliorer l'exécution de certaines tâches et de mieux comprendre leur environnement.

3. Importance du facteur humain

Envisagée par réaction à l'occidentalisation, l'idée d'adaptation à l'environnement socio-culturel doit aussi être appréciée par rapport à la modernisation et il importe de ne pas confondre les deux notions. De ce que l'Occident a éventuellement engendré une modernisation destructrice des données socio-culturelles, on ne doit pas déduire que toute modernisation s'effectue de la même façon, ni que toute modernisation endogène n'exclut pas la question de la rupture avec certaines valeurs traditionnelles.

Ce qui signifie que l'adaptation à l'environnement socio-culturel dépend pour une grande part de l'aptitude des fonctionnaires à penser et à agir en fonction de cet environnement :

- à penser, c'est-à-dire concevoir des plans d'aménagement du territoire, de réorganisation de l'agriculture, des modalités de participation des populations aux actions de développement qui soient compatibles avec la situation naturelle et humaine des milieux d'intervention de l'administration

- à agir, c'est-à-dire à savoir se donner les moyens ad hoc d'être compris et de se faire comprendre afin d'établir la confiance nécessaire à la participation active des populations aux initiatives de l'administration.

C'est donc aussi bien au niveau de la prise de la décision qu'à celui de la mise en oeuvre que doit s'effectuer la démarche qui sera constitutive de l'adaptation à l'environnement socio-culturel et qui repose sur quatre conditions :

a. Connaissance des réalités locales

Cette connaissance constitue l'élément primordial en dehors duquel aucune adaptation à l'environnement socio-culturel n'est envisageable. On ne voit pas en effet comment une administration pourrait s'adapter à son environnement socio-culturel avec des fonctionnaires ignorants ou indifférents ou encore hostiles à cet environnement. En revanche, on conçoit plus facilement que des fonctionnaires conscients des difficultés que pose la modernisation dans les zones rurales notamment, convaincus de la nécessité d'obtenir l'adhésion des populations et



capables de les motiver dans le respect de leur tradition, soient un élément déterminant dans le processus d'adaptation des administrations à leur environnement socio-culturel.

La connaissance des réalités locales implique d'ailleurs au-delà de l'information, non seulement la compréhension mais aussi la compréhension en sympathie. Il s'agit autant de connaître ces réalités que de s'intéresser à elles. Il y a donc au delà de la question de la connaissance un problème de mentalité, d'attitude d'esprit, qui dépasse le cadre de l'administration et renvoie au problème plus général du système d'éducation et l'on sait que dans la plupart des pays d'Afrique, la politique éducative n'est pas toujours en accord avec les valeurs culturelles du pays. Certains y verront la preuve des limites de l'idée d'adaptation à l'environnement socio-culturel, d'autres pourront y voir la nécessité de redéfinir une politique globale articulant l'éducation, l'enseignement et la formation compte tenu de l'adaptation à l'environnement socio-culturel.

b. La communication

Par ailleurs, l'administration devrait tendre, semble-t-il, vers des modèles qui permettent une plus grande initiative à tous les niveaux mais surtout concevoir des types de relations entre l'administration et les administrés qui n'existent pas - ou qui ne sont pas apparentes - dans les modèles structurés conçus pour l'efficacité de l'administration occidentale.

Dans ce contexte, "la communication" acquiert une dimension essentielle car l'administration ne saurait s'adapter à son environnement socio-culturel sans l'existence d'un courant puissant et constant d'information entre les administrateurs et les administrés.

Les administrateurs deviennent ainsi des pédagogues, des chercheurs, des négociateurs, aussi bien que des techniciens de l'administration. Les administrés ne sont pas comme dans la doctrine classique des clients quasiment passifs auprès des services obnubilés par la réglementation. Ils sont des clients dont il faut obtenir l'adhésion, susciter la conviction, qu'il faut informer, quelquefois même éduquer, mais qu'il faut aussi écouter, dont il faut surtout apprendre. Le public en effet ne peut ni participer aux programmes de développement, ni même utiliser les services de manière productive, s'il n'est pas informé et s'il n'est pas en mesure d'identifier et d'apprécier les problèmes. Seuls les



individus convaincus de l'intérêt de ce que l'on leur propose, seront à même de participer activement à une action de développement. Encore faut-il pouvoir les convaincre, et pour cela, parler de la même chose ou en tout cas avoir un minimum de références communes permettant l'échange des messages. Il faudrait donc pouvoir communiquer.

Or, en Afrique, les fonctionnaires et les populations rurales ne parlent pas le même langage, ne se réfèrent pas aux mêmes valeurs, ne se définissent pas par rapport aux mêmes objectifs. Cette situation est très bien analysée dans une série d'études effectuées par le Laboratoire Africain de Coordination, de Recherche et d'Etudes Interdisciplinaires de Lomé, (25) qui démontent les mécanismes générateurs de la non-communication et montrent comment cela compromet la réalisation de projets de développement. Pour autant ces études ne concluent pas à l'irréductibilité de la non-communication.

Au contraire, elles insistent sur le fait qu'une ouverture active des fonctionnaires sur le milieu (observer, écouter, comprendre) permettrait de découvrir, par delà les différences de comportement, des intérêts communs. Une coopération pourrait alors s'établir à travers laquelle se constitueraient des éléments d'une véritable communication.

Cela suppose, de la part des agents de l'administration, une ouverture d'esprit, une volonté de comprendre et de se faire comprendre, et la capacité de mettre en cause les modes d'intervention classiques de l'administration en milieu rural. On retrouve alors toute l'importance de la connaissance des réalités locales en même temps qu'apparaissent d'autres éléments, à savoir la motivation et l'engagement ainsi que la mystique des résultats concrets.

c. La motivation et l'engagement

Abondamment évoquée au début des années soixante-dix, lors de la définition du profit du nouvel administrateur africain, (26) la question de la motivation des fonctionnaires est toujours aussi cruciale dans la perspective actuelle de l'adaptation des administrations à leur environnement socio-culturel. Il est inutile d'insister sur le fait que l'analyse des difficultés, la compréhension des situations, la recherche de solutions appropriées, c'est-à-dire l'aptitude à remettre en cause des projets d'initiatives, requièrent un degré de motivation plus élevé que la simple application de principes dans le cas de la conception, ou d'une décision dans le cas de l'exécution. Or, dans la perspective de l'adap-



tation à l'environnement socio-culturel, l'administrateur administre moins qu'il ne cherche des moyens nouveaux et appropriés d'administrer. La tâche consiste moins à faire fonctionner ce qui existe déjà qu'à essayer de modifier ce qui existe par des moyens d'action à découvrir. Un sociologue mauritanien précise: "dans nos pays, le cadre administratif ne doit pas se satisfaire de remplir sa mission de fonctionnaire, mais il doit aussi se mobiliser et considérer comme un agent actif de lutte contre le sous-développement. Il ne s'agit pas d'être un technocrate versé dans les procédés les plus ingénieux, mais surtout de savoir appréhender avec exactitude les difficultés, les obstacles, les situations pour leur apporter une solution efficace, pour les surmonter, pour les résoudre correctement et à moindre coût". (27)

L'administrateur du développement qui est plus un "développeur" qu'un administrateur, doit résoudre des difficultés, ce qui suppose qu'il se pose des problèmes, qu'il cherche à en comprendre les différents aspects et qu'il s'efforce de trouver des solutions, compte tenu de ceux-ci.

Tout ceci repose sur un dynamisme, un esprit d'initiative qui ne semble pas être toujours compatible avec les principes de la doctrine classique de l'administration, de même qu'il suppose un véritable engagement, l'engagement étant une notion tout aussi essentielle que la motivation dont elle est voisine et pour laquelle elle représente un appui. Mais là encore, on peut se demander aussi si la séparation rigide de "l'administratif" et du "politique" avec toute la gamme de conséquences qu'elle implique, ouvre une ligne de conduite valable pour les pays en voie de développement. Il ne s'agit pas de mettre en question le principe de la "neutralité" préconisé par la théorie classique, dans une situation de démocratie avec l'existence du multipartisme et du principe de l'alternance au pouvoir. Il s'agit de comprendre que les pays en voie de développement, en ce qui les concerne, qu'ils soient ou non dotés de régimes autoritaires, exigent l'engagement des administrateurs. Cet engagement, s'il est requis pour les objectifs du développement et s'il transcende une verbalisation formelle, rien n'empêche qu'il fasse partie d'un système d'incitation qui récompense et protège les efforts vers le développement. D'ailleurs, le principe de distinction entre la "politique" et "l'administration" est de plus en plus remis en cause dans les pays occidentaux eux-mêmes, tant il est vrai que ces deux systèmes sont enchevêtrés et emmêlés. En fait, les juristes situent le pouvoir exécutif non dans le plan réel de la vie gouvernementale, mais dans un plan idéal de l'Etat



de droit. Dans la réalité, non seulement la haute fonction publique est indissociablement liée au pouvoir d'impulsion gouvernementale, mais, plus encore, l'administration participe à l'allocation des ressources, dirige des programmes qui impliquent des décisions politiques et surtout accomplit des fonctions de communication reliant les administrés et le gouvernement, c'est dire que les agents publics participent aux activités politiques de l'Etat même si ils ne s'engagent pas dans des activités partisanses.

L'engagement est en tout cas indispensable à la création d'une mystique du travail et de résultats concrets dont les pays en développement ont le plus grand besoin.

d. Mystique des résultats concrets

Des fonctionnaires motivés et engagés au service de leur nation et de leur peuple faciliteraient sans doute une mutation de l'administration qui pourrait tendre alors vers des modèles flexibles permettant une plus grande initiative à tous les niveaux, et donnant lieu à des types de relations entre l'administration et les administrés différents des modèles structurés conçus pour l'efficacité occidentale.

Dans ces conditions, de nouvelles formes d'organisation dotées notamment d'une plus grande souplesse pour le déploiement et l'utilisation des personnels tout comme pour l'interdisciplinarité et la coopération des services, pourraient voir le jour et permettre d'apprécier l'action administrative beaucoup plus en fonction des résultats concrets obtenus qu'en fonction du respect des formes et des procédures. Ceci ne signifie pas nécessairement l'abandon des règles normatives qui pourrait avoir des conséquences dangereuses, entraîner des abus ou des comportements arbitraires, au détriment du public ou peut-être même des activités officielles déprédatrices.

Cela signifie plutôt que le respect formel des procédures n'a pas de sens s'il se réalise au détriment de l'action concrète au service du développement et que, contrairement à la doctrine classique, l'accent est plutôt mis non pas sur l'efficacité instrumentale, mais sur les résultats pratiques. C'est en quelque sorte un déplacement de priorité.

En bref, le problème consiste à savoir si et comment une administration fortement centralisée, paralysée par des rouages complexes, orientée vers



"l'administration de l'administration" plus que sur l'administration du pays pourrait opérer sa propre mutation et remplir toutes ses missions de développement en n'étant plus étrangère à son environnement mais enracinée dans les réalités socio-culturelles de chaque pays. Ce n'est certes pas dans le cadre de cette étude que la question pouvait être résolue. Mais elle méritait néanmoins d'être posée pour souligner que l'adaptation à l'environnement socio-culturel n'est pas un principe qu'il suffirait d'appliquer au niveau des prises de décisions et de leur mise en oeuvre.

C'est un processus complexe dont l'analyse des raisons et des moyens ne doit pas masquer l'ampleur des difficultés qu'il implique de résoudre, et pour lequel le facteur humain a sans aucun doute une importance déterminante. Une étude effectuée récemment sur le terrain montre au'à défaut de solutions précises, les agents publics avancent en tout cas un certain nombre d'idées qui méritent d'être prises en considération et faire l'objet d'une réflexion approfondie, telles, par exemple, l'existence d'un système de rotation automatique entre l'administration centrale et l'administration territoriale, des contacts plus fréquents des agents publics de l'administration territoriale avec l'extérieur (visites - réunions - séminaires etc.), des indemnités spéciales afin que le sentiment de promotion soit lié à l'affectation dans l'administration territoriale et non dans l'administration centrale, ou même encore la création d'un cadre d'administrateurs territoriaux du développement, ayant reçu une formation appropriée et particulièrement soignée. (28)

La création d'un tel corps pourrait être un sédatif contre le sentiment d'insécurité qui prévaut actuellement, où l'incertitude en ce domaine ne peut que contribuer à fragiliser la résistance qu'on est en droit d'attendre des administrateurs face aux écueils qui pavent les parcours de leur métier.

"Si l'on était certain d'y faire carrière, "la territoriale" - dit un administrateur - "serait l'un des plus beaux métiers". Il faudrait bien entendu que l'accès au corps soit règlementé avec rigueur et objectivité, dans un souci constant d'efficacité d'une part, que les avantages ne soient pas négligés d'autre part. Pourquoi "la territoriale" serait-elle un sacerdoce quand il y a une telle disproportion entre le secteur public et le secteur privé? Un préfet produit tout autant, sinon plus qu'un agent travaillant dans un office de commercialisation. N'empêche qu'un chef à l'office gagne trois fois ce que gagne le préfet! La notion de sacerdoce devient inacceptable à partir du moment où,



à égalité de niveau de formation et de prestations, apparaissent des irrégularités considérables".

Si la situation actuelle de l'administration territoriale et des agents publics de ce secteur commande une réflexion approfondie sur le système de la Fonction Publique en liaison avec les problèmes de formation et de recyclage administratif, la formation est bien évidemment l'élément fondamental du processus de l'adaptation des administrateurs africains à leur environnement socio-culturel; elle constitue de ce fait un secteur d'action prioritaire.

L'administration territoriale a en effet un besoin urgent d'administrateurs et de cadres moyens que ni les E.N.A. dans leur structure actuelle, ni les universités nationales ou étrangères ne peuvent lui fournir, mais il faut naturellement prendre davantage conscience que les programmes de formation des E.N.A. sont essentiellement déterminés par le statut général de la fonction publique qui fixe les grades et corps, qui définit les fonctions et les carrières. Le noeud du problème réside bien ainsi dans le statut général de la fonction publique qu'il faudrait aussi réformer.

Pour se convaincre de la nécessité d'une telle réforme, il suffit de voir comment les pays sont quelquefois affectés par une succession de crises relatives au recrutement du personnel administratif. Par suite, en effet, de l'adoption du principe français de la partition des fonctions qualifiées en catégories A, B, C et D, et par suite de la règle du parallélisme entre ordre d'enseignement et ordre hiérarchique, il y a d'abord eu pénurie de cadres A ayant pour corollaire une promotion rapide des cadres B, puis pléthore de cadres de cette même catégorie ayant pour corollaire l'insuffisance des cadres B. Ce qui explique sans doute le fait qu'aujourd'hui les organigrammes restent souvent théoriques et que l'administration surtout peuplée de "chefs" est bloquée faute de cadres d'application et d'exécution en qualité et en nombre suffisant. Une autre conséquence du Statut Général de la Fonction Publique dans son organisation actuelle apparaît dans le fait que les universitaires ont du mal à être recrutés et que les diplômés des E.N.A. sont souvent rémunérés sans être effectivement occupés. Cette question rentre d'ailleurs dans le cadre plus vaste de la planification de la formation et du marché de l'emploi, l'Etat ne pouvant continuer à être indéfiniment une structure d'absorption du chômage.

L'étude ci-dessus mentionnée a conclu à l'inadaptation de la formation actuelle. Elle a par ailleurs fait apparaître les perspectives envisageables



et suggéré notamment que soient reconsidérés aussi bien les objectifs que les moyens de la formation.

Le projet de cursus suggéré englobe une activité permanente de recherche et s'articule sur les nécessités du développement, sur l'action sur le terrain et sur les dangers de l'euro-péo-centrisme.

Pour former des cadres aptes à promouvoir localement un développement endogène, et intégré, les établissements africains doivent par ailleurs compléter ces trois volets d'une part par un éclairage suffisant accordé aux valeurs socio-culturelles des populations, c'est-à-dire la connaissance des sociétés africaines, de leur culture et de leur civilisation, et d'autre part par une place plus grande donnée à l'étude des sciences et techniques administratives elles-mêmes, afin que les étudiants puissent réfléchir et se préparer à toute "la maladministration" qui les attend. En d'autres termes, la formation des futurs administrateurs devrait avoir trois objectifs essentiels :

- dégager la rationalité des sociétés traditionnelles et de leurs modes d'articulation avec le secteur moderne et montrer ce qui dans ces sociétés, fait obstacle au développement et ce qui pourrait le favoriser

- comprendre les réalités locales en tenant compte de leurs aspects internationaux, mais refuser tout modèle à priori, soit historique, soit théorique, dans la mesure où tous se sont révélés inadéquats ou même catastrophiques sur le terrain

- renforcer la formation théorique par un enseignement pratique important, et adapté et aussi par une éducation civique et morale. C'est le rôle de l'école de formation d'inculquer aux élèves l'esprit de la fonction, de déceler et de modeler en eux la personnalité qui s'intègre aux populations, qui répond à leurs besoins, qui les serve, afin d'éviter le phénomène de rejet.

Les écoles et instituts de formation administrative africains pourraient peut-être s'intéresser également à la formation permanente du personnel de l'administration, mais aussi parce qu'un agent qui ne se recycle pas est voué à la sclérose.

La formation étant considérée comme centrale, est-il besoin de rappeler que l'efficacité de l'administration territoriale ne s'accommode ni de l'instabilité des agents publics, à tous les niveaux, ni des recrutements de complaisance dits à caractère politique, ni de l'absence de sanctions et de récompenses; autant de facteurs que devrait prévoir et organiser une nouvelle politique de gestion des



personnels de l'administration avec une attention particulière pour le personnel de l'administration territoriale qui concerne la population la plus nombreuse et la plus démunie.

4. Recherche scientifique et intégration de la composante socio-culturelle

A plus long terme, il semblerait que l'adaptation de l'administration à son environnement socio-culturel ne peut se consolider en dehors d'une recherche scientifique capable de lui fournir des bases, des connaissances et des méthodes.

Les relations de l'administration territoriale avec le milieu environnant sont particulièrement ambiguës et ne reflètent ni une situation d'osmose, ni une véritable situation "d'allogénéité" et de rupture.

On parle souvent de dualité à ce propos. Pourtant l'idée de dualité ne paraît pas s'appliquer parfaitement à la situation.

Il est en effet très difficile de tracer la ligne de démarcation entre les institutions "modernes" à spécificité fonctionnelle et des institutions traditionnelles aux fonctions "diffuses" et "latentes". Ces deux types d'institution ont longtemps coexisté avec toutes leurs interactions sous la domination étrangère et ont évolué dans le temps au point de devenir quelquefois méconnaissables dans les fonctions nouvelles qu'elles remplissent. C'est en ce sens que l'action du gouverneur ou du préfet ne peut avoir un impact réel sur les populations sans le recours au chef traditionnel, intermédiaire non officiellement reconnu, mais indispensable. C'est en ce sens également que l'administration, par sa présence, entretient des attentes parmi les populations, non parce qu'elle améliore leur sort de manière significative, mais parce qu'elle perturbe, voire même détruit, l'équilibre traditionnel et met en question le système de valeurs qui a prévalu jusque là.

A ce propos, Riggs fait remarquer qu'il est plus facile d'adopter par consentement tacite ou par voie réglementaire, une structure organisationnelle dotée d'une fonction administrative manifeste, que d'institutionnaliser le comportement social correspondant, et c'est pourquoi, selon lui, "les sociétés en transition" se caractérisent par "un état d'imbrications et d'indifférenciation des structures".

La théorie de Riggs est intéressante, dans la mesure où, à la différence des théories évolutionnistes, elle étudie l'administration dans son environnement économique et politique, et dans son contexte socio-culturel.



Dans le cas précis de l'administration territoriale et rurale de certains pays africains, les faits ne la démentent pas. Les structures officielles de cette administration ne sont souvent que des façades, le véritable travail administratif restant une fonction "latente" d'institutions plus anciennes, plus "diffuses".

S'il fallait un exemple, l'administration n'entretient des relations efficaces avec la population que lorsqu'elle cesse d'être seulement "écrite", mais devient aussi "orale" et qu'elle tient compte ainsi aussi bien de l'état d'analphabétisme d'une grande partie des administrés que d'une donnée socio-culturelle traditionnelle importante, la parole et le sens du dialogue.

Par ailleurs, le "formalisme des sociétés en transition" que mentionne Riggs est abondamment illustré par les nombreux cas où il est évident qu'une grande distance sépare la norme de la réalité. S'agissant de "l'hétérogénéité et du chevauchement des structures" de ces sociétés, les exemples ne manquent pas depuis la double existence d'un découpage administratif moderne et d'une organisation tribale ou villageoise traditionnelle, jusqu'au fait que les hauts postes de l'administration territoriale et rurale ne sont pas toujours pourvus en fonction des critères objectifs du statut de la fonction publique, mais en fonction des critères plus subjectifs, tels que les origines sociales ou familiales, le degré de parenté etc.

Pourtant, si la plupart des faits confirment la théorie de Riggs, est-il réellement suffisant de dire que l'évacuation de la composante socio-culturelle ou l'insuffisante considération qui lui est accordée correspond seulement à une facilité de choix? Une telle situation n'est-elle pas aussi une conséquence de l'histoire des pays en développement et notamment de leur histoire coloniale et post-coloniale?

Les sociétés dans ces pays sont qualifiées par Riggs "en transition"; le mot prend sa pleine signification même s'il est par ailleurs incomplet, ou même contestable, puisqu'en fait à toutes les époques, et partout, les sociétés sont toujours en transition.

En fait, Riggs montre bien qu'un système administratif n'est identifiable que dans ses relations avec l'environnement, mais analysant l'administration des pays en voie de développement, il considère que le système occidental représente l'idéal et la norme. (29)

Or, il apparaît de plus en plus, comme le montrent les recherches et les expériences les plus récentes, que le transfert d'un modèle abstrait non adapté à l'environnement socio-économique et culturel, ne donne pas les résultats

Fundação Cuidar o Futuro



escomptés. Il apparaît aussi que la meilleure administration pour réaliser le développement socio-économique n'est pas nécessairement celle qui est la plus proche des modèles les plus avancés. Plus appropriée semble être celle qui s'ajuste à la psychologie et aux ressources techniques de la majorité des forces productives du pays. Il apparaît enfin qu'il existe dans les pays africains eux-mêmes des normes et des valeurs sur lesquelles il serait possible de greffer l'appareil administratif, hérité de la colonisation, qui seules pourraient garantir non seulement la solidité de la construction envisagée, mais aussi son efficacité, et qu'il n'est pas vrai que les sociétés traditionnelles africaines sont figées, rétrogrades, opposées à toute évolution et défavorables au développement parce que fondamentalement conservatrices.

C'est pourquoi la situation de l'appareil administratif des états africains commande que les réformes et les mesures de redressement ne soient plus seulement inspirées par des modèles étrangers et conçus d'ailleurs le plus souvent par des experts étrangers, qu'elles ne soient plus improvisées, mais qu'elles se fondent essentiellement sur l'étude et la réflexion nationale, au niveau le plus élevé.

Il semble donc indispensable que les gouvernements africains suscitent et encouragent toutes les études et les recherches susceptibles de contribuer à une connaissance approfondie des sociétés africaines, de leurs valeurs, de la nature et des conséquences de leur évolution, de la nature des conséquences des influences extérieures qui s'exercent sur elles etc.

La prise de conscience qui existe dans ce domaine, si elle est traduite dans les faits, pourrait contribuer à asseoir plus solidement les initiatives gouvernementales dans tous les domaines dont celui d l'administration publique.

Mais jusqu'ici la situation de la recherche dans le tiers-monde en général, et en Afrique en particulier, est telle que les chercheurs africains eux-mêmes se mettent au service des pays développés où les conditions sont meilleures, qu'il s'agisse du cadre de travail, de l'environnement technique ou de leur rémunération.

Seulement dans ces pays, les organismes de recherche accordent - c'est sans doute naturel - une plus grande priorité aux problèmes du monde industrialisé. Il ne semble donc pas possible que des innovations techniques et des progrès orientés vers les problèmes du tiers-monde puissent apparaître tant que les pays en voie de développement eux-mêmes ne se soient pas mis en position de les produire.



On remarque à ce propos que "l'emprunt" et le "transfert technologique" sont réalisés avec le plus de succès par ceux des pays qui se sont dotés des structures et des ressources scientifiques capables de rassembler les connaissances et d'effectuer les évaluations nécessaires à l'adaptation aux conditions locales.

Il est d'ailleurs d'autant plus nécessaire aux gouvernements africains d'adopter une attitude plus dynamique à l'égard de la recherche dans les domaines des sciences humaines en général et celui des sciences administratives en particulier, que la plupart des cadres administratifs ou politiques de ces pays ont reçu une formation étrangère et qu'ils ont naturellement tendance à vouloir imiter et reproduire les modèles étrangers qu'ils ont étudiés et qu'ils connaissent le mieux. De ce point de vue, les conséquences de l'agression technologique et culturelle des pays développés sont telles que même l'apport de la civilisation islamique en matière politico-administrative est relativement ignoré. Ceci est d'autant plus étonnant que l'Islam est en Afrique la religion du plus grand nombre, que plusieurs Etats s'affirment officiellement musulmans et qu'un tel apport est attesté par des écrivains et des penseurs de grande envergure tel l'historien sociologue Ibn Khaldun dont les ouvrages ont acquis valeur universelles et appartiennent aujourd'hui au patrimoine commun de l'humanité.

Les problèmes administratifs traumatiques vécus par les pays africains - et les pays en voie de développement de manière générale - ont sans doute suscité de nombreuses études et alimentent la réflexion des spécialistes des sciences administratives des pays industrialisés.

C'est ainsi que des théories ont été esquissées ou élaborées dont notamment la théorie du sous-développement administratif, la théorie de l'administration de développement et la théorie du mimétisme administratif. Il n'est pas dans l'objet de cette étude de les discuter ou de les analyser. Cela a été fait par d'autres. Ces théories sont mentionnées ici pour permettre d'exprimer une interrogation. N'est-il pas en effet essentiel que les spécialistes de l'administration publique des pays industrialisés se départissent davantage de la conception classique des sciences administratives? N'est-il pas par ailleurs nécessaire, de manière plus fondamentale, qu'ils ancrent leurs théories dans une connaissance approfondie des sociétés africaines pré et post-coloniale?

L'administration étant considérée comme "un phénomène social et humain global, ne se réduisant pas à un système de normes", la pluridisciplinarité est



considérée de plus en plus comme une nécessité pour l'étude de l'administration publique dans les pays industrialisés.

Pour les pays en développement, elle est une condition pré-requise, les africains eux-mêmes devant fournir une contribution plus importante est surtout enrichir la science de critères d'analyse et d'exploration qui soient proprement africains.

Ceci est d'autant plus impératif qu'il n'est pas facile aujourd'hui d'étudier les sociétés africaines, parce qu'elles sont en pleine évolution et qu'elles subissent diverses influences d'un monde extérieur lui-même en rapide transformation. Par ailleurs, il semblerait réaliste - si l'on veut que les résultats des recherches scientifiques soient immédiatement applicables - d'étudier les valeurs socio-culturelles d'un point de vue dynamique qui tienne compte des influences inévitables des pays industrialisés, sans que pour autant ces apports constituent des normes à appliquer et des modèles à suivre, et qui permette peut-être de mieux comprendre les ambivalences et les ambiguïtés dont ces sociétés sont le lieu.

Il deviendrait peut-être alors possible de "construire un appareil administratif fonctionnellement efficace et enraciné dans son environnement socio-culturel, c'est-à-dire de procéder au fond à la restructuration de l'état tout entier que suppose son enracinement". (30)

Qu'il s'agisse de court, de moyen ou de long terme, il semble évident que les actions susceptibles d'être entreprises pour "rénover" l'administration territoriale et rurale, en l'adaptant à son environnement socio-culturel, rencontreront des difficultés, des problèmes, et s'accompagneront même d'un certain nombre d'erreurs.

Il sera sans doute nécessaire aussi d'introduire des modifications nouvelles en cours de route, en tirant chaque fois les leçons de l'expérience. Mais plutôt que de s'accrocher à des structures visiblement périmées, n'est-il pas préférable de ne pas être effrayé de se tromper, de vouloir expérimenter, d'accepter de recommencer afin de trouver le système qui élimine les goulots d'étranglement portant atteinte au développement?

Julius Nyeréré, parlant des réformes administratives de son pays n'a pas hésité à dire : "Des erreurs seront certainement faites dans l'application de ce nouveau système; mais ces erreurs nous serviront de leçons et nous pourrons nous corriger progressivement. La prudence est nécessaire, mais une crainte désespérée des erreurs ne conduit qu'à la stagnation". (31)

Fundação Cuidar o Futuro



Ceci est d'autant plus réaliste qu'il est aujourd'hui prouvé sur le terrain que les théories de la réforme administrative sont inapplicables quand elles sont construites sur des conditions qui ne sont même pas partiellement remplies par les pays en voie de développement. Il ne sert donc à rien d'entreprendre des réformes techniquement bien conçues si l'on ne se préoccupe pas de savoir si elles sont réalisables compte tenu de l'environnement socio-culturel.

Mais en définitive, le choix à faire entre d'une part des solutions pragmatiques progressives sans cesse confrontées aux réalités nationales économiques, sociologiques, culturelles, et inspirées par elles, et d'autre part, l'imitation et l'appel aux experts étrangers pour l'élaboration de constructions théoriques intellectuellement séduisantes et sophistiquées, mais inadaptées relève partiellement du pouvoir administratif représenté par la haute fonction publique, mais relève totalement du pouvoir politique. N'est-ce pas ce dernier, qui reconnaissant l'importance de l'administration et dénonçant ses carences et ses défauts, est en dernière analyse responsable de la situation de la recherche scientifique, des moyens matériels et humains de l'administration, de la faiblesse de l'impulsion, des lacunes du contrôle, de l'absence d'un système significatif de sanctions et de récompense, du choix des hommes qui font l'administration, et de leur mentalité?

En paraphrasant François Guizot, n'est-ce pas possible de dire que les gouvernements ne peuvent s'abriter derrière l'insuffisance, la négligence, ou la mauvaise volonté des fonctionnaires? Ils sont là pour commander, ils en ont les moyens, aussi limités soient-ils, et surtout la mission.

