

Reports/Studies
Rapports/Etudes



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

ADMINISTRATION ET PARTICIPATION
DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

(Synthèse des documents présentés au
colloque international sur
"Développement local et participation populaire
dans les pays africains et arabes")

Oran , 15-18 mai 1982

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



ADMINISTRATION ET PARTICIPATION DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

SOMMAIRE

Le bilan de l'administration du développement que les gouvernements des pays en voie de développement ont essayé de mettre en place est singulièrement négatif. Cet échec est d'autant plus grave que les dirigeants de ces pays ont voulu utiliser l'appareil administratif comme instrument de modernisation et de développement, et il est normal que cet échec se soit répercuté sur tous les autres domaines du développement. Pourtant, les efforts fournis n'ont pas manqué, d'abord dans le sens d'une bureaucratisation de l'administration, puis ensuite, dans le sens d'une participation populaire à l'administration par l'intermédiaire d'une politique de décentralisation administrative. Il nous faut donc s'interroger sur ces deux expériences, avant de dresser une esquisse des conditions nécessaires pour réaliser une véritable participation populaire.

Devant les défis du développement qui se sont posés avec acuité immédiatement après l'indépendance, les nouveaux dirigeants ont été obligés d'abord, d'utiliser les traditions de l'administration coloniale et son personnel, avant d'édifier un appareil administratif sur le modèle bureaucratique occidental. Ils furent en cela guidés par leur volonté de moderniser le pays, et partiellement influencés par les consultants étrangers, ainsi que par leur propre tendance à se référer au modèle de développement occidental. C'est ainsi que l'administration nouvelle mise en place, combine l'autoritarisme hérité de l'administration coloniale, et l'éthos bureaucratique basé sur la rationalité et l'efficacité du modèle occidental. Ses



structures sont largement centralisées, car le centre, par méfiance vis-à-vis des traditions locales considérées comme obstacles à la modernisation, a décidé d'être l'initiateur du développement.

Pour dynamiser l'appareil administratif, afin de le rendre plus efficace, le parti-gouvernement l'a profondément politisé, le soumettant ainsi à la volonté politique du centre. D'ailleurs, pour édifier cet appareil de modernisation qu'est l'administration, les nouveaux dirigeants ne pouvaient guère que puiser parmi les cadres du parti unique, en dehors des fonctionnaires indigènes ayant travaillé dans l'administration coloniale.

L'appareil administratif est devenu ainsi un véritable centre de pouvoir. C'est elle, même, qui explique pourquoi il a été investi par les classes favorisées et les classes moyennes, qui y ont vu un moyen de contrôle sur l'économie et la société, et un canal de promotion sociale. Ces classes étaient les plus ouvertes à l'influence étrangère s'exerçant dans le sens de la bureaucratisation de l'administration. Une véritable classe techno-bureaucratique a donc pris la relève des cadres militants qui ont dirigé la lutte pour l'indépendance. Cette classe est devenue un véritable acteur social stratégique, devant le manque de maturité et de développement des autres catégories sociales. Sa naissance et son développement ont contribué à creuser encore plus le fossé qui existait déjà entre l'administration et les populations considérées le plus souvent comme un problème pour le développement et la modernisation, parce que tenues par des traditions arriérées, peu disposées au développement par manque d'éducation, de compétence technique, de vision stratégique.



Cette administration bureaucratizada, centralizada, politizada, et décalée de la société réelle par son orientation exocentrée, par ses structures, et ses comportements, ne pouvait donc réussir dans sa mission d'impulser la modernisation et le développement, de développer la rationalité dans les autres structures de la nation et parmi la population, qui était la mission même de l'administration au développement.

Une telle politique administrative ne pouvait qu'aboutir au syndrome de dépendance de la part du public, et à sa déresponsabilisation. De plus en plus agissant dans tous les domaines de la vie économique, sociale et culturelle, l'appareil d'état et d'administration devient l'interlocuteur privilégié des citoyens, qui, ne possédant aucun moyen d'action sur lui, ne pouvaient qu'en être de plus en plus dépendants. Par ailleurs, une telle dépendance, à laquelle s'ajoute une non-compréhension, sinon un refus du modèle politique et du modèle de développement imposés par le parti-état, ne pouvait qu'aboutir à la déresponsabilisation des masses, qui semblent assister en spectateurs à leur propre développement.

Une telle administration n'est pourtant pas complètement "étrangère" à la société. Car certaines pratiques culturelles et sociales l'ont lentement pénétré, du fait même que les bureaucrates restent soumis à certaines traditions dominantes dans la société. Malheureusement, les pratiques traditionnelles qui se sont interférées avec l'éthos bureaucratique, sont largement négatives : le clientélisme, le patronage politique et l'autoritarisme ont contribué à renforcer les aspects déjà largement négatifs de l'administration moderne, au détriment des masses et en faveur de la jonction des intérêts de la classe techno-bureaucratique et des



intermédiaires traditionnels.

Pour relever le défi de cette administration bloquée, les dirigeants ont voulu adopter une politique de décentralisation et de participation populaire, par la création de nouvelles unités administratives de base, devant correspondre à la réalité locale, et servir de structure de participation pour la population locale, afin que celle-ci puisse prendre en charge ses propres problèmes, en utilisant les moyens à sa disposition, et l'aide de l'état. Tel semble être le projet des dirigeants..

Mais le fonctionnement des mécanismes de décentralisation et de participation mis en place revient le plus souvent, par la triple tutelle étatique sur le plan financier, politico-administratif et technique à attirer les décisions vers le haut. Par ailleurs, le choix des élus locaux est déjà largement restreint par une sélection initiale opérée par l'instance locale du parti-unique. En fait, le projet des dirigeants politiques est de diffuser le modèle étatique et économique, soit par la création de nouvelles alliances locales incluant les représentants locaux de l'administration, les chefs traditionnels, les nouvelles élites locales formées par les commerçants, la petite bourgeoisie intellectuelle locale, et les propriétaires fonciers, soit en suscitant l'adhésion des masses pour la politique étatique, en sapant l'influence des élites traditionnelles et réactionnaires.

La mise en tutelle des communautés locales n'est cependant pas totale, car du fait-même des alliances locales voulues par le centre, les nouveaux courtiers politiques locaux ont réussi, en jouant aussi bien des mécanismes électoraux, que des pratiques traditionnelles de clientélisme et de patronage, à conserver une relative autonomie communale. Des modes locaux de règlement de conflits ont subsisté à côté de ceux imposés par l'état, et se sont même renforcés ; la



conception autochtone des pouvoirs s'est maintenue à côté de la conception étatique.

L'échec net de la politique de décentralisation et de participation s'explique donc par l'ambiguïté du projet étatique, mais aussi par la force des traditions locales. Par ailleurs, il semble que les dirigeants aient préjugé de l'adéquation des réformes introduites aux intérêts des masses et du soutien que celles-ci apporterait à ces réformes. La société en voie de développement, est en quelque sorte une société en transition, dans laquelle l'influence prédominante au niveau local ne revient souvent pas au type de conflit introduit par la politique étatique, ainsi celle entre paysans pauvres et propriétaires fonciers. Par dessus toutes ces causes de l'échec, c'est le rôle de la participation comme instrument pour susciter l'engagement des populations au développement sans remettre en cause les structures actuelles, qui apparaît comme déterminant.

Fundação Cuidar o Futuro

Une réelle participation est-elle possible ? Certains axes stratégiques apparaissent comme nécessaires à la réalisation de la participation : - dépolitiser l'appareil administratif, c'est-à-dire délimiter clairement les domaines politique et administratif, car la confusion des pouvoirs non seulement empêche toute critique de l'administration assimilée immédiatement à une critique du pouvoir, mais encore, introduit la suspicion du public vis-à-vis de l'activité administrative. - débureaucratiser l'administration, c'est-à-dire supprimer le secret, l'autoritarisme, la centralisation. - insérer l'administration dans la société tout en essayant de limiter au maximum l'influence négative de certaines pratiques traditionnelles.

Pour cela, il faut agir :

- sur les structures : par la segmentation contre le gigantisme, pour permettre aux nouvelles unités d'être plus efficaces et d'être plus proches du public, tout en évitant la mauvaise coordination de ces unités, qui rendrait le dialogue entre administration et public difficile : par le contrôle du public, qui serait effectif si tous les contrôles préexistants



étaient portés à la connaissance du public.

- sur les comportements : ce qui suppose une action d'information du public visant à la transparence de l'appareil administratif ; il faut aussi former le public pour le rendre plus apte à la participation, et les agents administratifs, pour qu'ils acceptent de se mettre réellement au service du peuple ; cela suppose une révision du système d'enseignement, avec une orientation plus favorable au développement communautaire et du système de formation des fonctionnaires. Il faut aussi réactiver les comportements communautaires et les formes de participation là où ils existent, tout en empêchant les facteurs négatifs des comportements traditionnels de s'incruster à travers une telle réactivation.

Mais une telle politique pose comme condition préalable à la réussite un soutien actif de l'autorité politique. Ce qui revient à dire que celle-ci se remet en question. La classe techno-bureaucratique en est-elle capable ?

Fundação Cuidar o Futuro



ADMINISTRATION ET PARTICIPATION DANS LES PAYS
EN DEVELOPPEMENT

INTRODUCTION.

I. LE CULTTE DE L'ETAT DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

- A. L'administration publique, instrument de modernisation.
- B. L'administration publique, instrument du développement.
- C. L'administration publique, instrument d'intégration.

II. L'EVOLUTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT.

- A. Le legs colonial.
- B. L'administration publique bureaucratísée
 - 1. Généralités sur l'administration publique nationale
 - a. L'administration, résultat d'une accumulation historique et culturelle, et d'un héritage, plus qu'un système avec des buts précis.
 - b. Le décalage de l'administration publique par rapport à la société réelle.
 - c. La politisation de l'administration publique.
 - d. Une administration pléthorique.
 - 2. Les caractéristiques structurelles de l'administration publique.
 - a. La centralisation.
 - les causes de la centralisation



- Centralisation et coordination
- Centralisation et politisation
- Centralisation et sous-administration.
- h. La dualité et l'imbrication des structures administratives
- 3. Les caractéristiques socio-culturelles de l'administration publique -
Les méthodes de travail.
- a. La gestion du personnel
 - Sélection
 - Système du mérite
 - Carriérisme
 - Système de salaire
 - Discrimination sociale et ethnique
 - Formation du personnel
- b. Le respect excessif des procédures légales au sein de l'administration
- c. Le leadership autoritaire ou le nouvel autoritarisme bureaucratique.
- 4. L'opacité de l'administration publique.
 - a. L'idéologie de l'intérêt public et la règle du secret
 - b. Les obstacles sociaux et culturels à l'information
 - c. La pseudo-communication
- 5. Le public face à l'administration : de la dépendance à la déresponsabilisation
 - a. Les différentes catégories de public
 - b. L'hostilité
 - c. Le syndrome de dépendance
 - d. La déresponsabilisation

Fundação Cuidar o Futuro

III. ENJEUX ET MECANISME DES POLITIQUES DE PARTICIPATION A L'ADMINISTRATION ET DE DECENTRALISATION.

- A. Raisons officielles et causes profondes des politiques de participation et de décentralisation.
 - 1. Les raisons officielles.
 - a. Participation et décentralisation



- b. Les objectifs de la participation et de la décentralisation.
- 2. Le double but de la participation et de la décentralisation
- 3. Les deux options fondamentales
 - a. La recherche des nouvelles alliances au niveau local.
 - b. La mobilisation des masses par la participation pour contrecarrer les influences réactionnaires locales.
- B. Les mécanismes de la participation.
 - 1. Le choix de l'unité de décentralisation et de participation
 - 2. Les mécanismes institutionnels
 - a. La représentation locale
 - b. L'exécutif local
 - c. Les organisations traditionnelles et nouvelles comme instruments de la participation.
 - 3. La pratique de la décentralisation et de la participation.
 - a. La tutelle de l'état sur la communauté
 - b. La force des traditions et l'autonomie communales
 - c. Les nouvelles alliances locales
 - d. Le face-à-face parti-état et population
 - e. Prémisses théoriques et volonté réelle de l'état.

IV. POUR UNE PARTICIPATION REELLE DE LA POPULATION A

L'ADMINISTRATION.

- A. Axe stratégique et objectifs de la participation
- B. Esquisse d'une politique visant à la participation
 - 1. Agir sur les structures
 - 2. Agir sur les comportements.

CONCLUSION.



I N T R O D U C T I O N

Les bilans faits ces dernières années dans les divers domaines du développement, tant au niveau national qu'au niveau international se sont présentés sous la forme d'une série de constats d'échecs : échec des stratégies de développement élaborées et pratiquées dans des pays à orientation idéologique différente, carence et inadaptation des instruments de développement, faiblesse de l'effort international pour promouvoir le développement, maintien des structures d'échange inégal entre le Nord et le Sud. Il s'agit dès lors pour les gouvernements nationaux, comme pour les institutions internationales de circonscrire avec plus de rigueur et de réalisme les blocages au développement, d'essayer de concentrer leurs efforts pour une véritable réforme des structures d'échange inégal afin d'instaurer un nouvel ordre économique international, d'élaborer des stratégies pour une "autre développement". C'est dans le cadre de cette réflexion sur les échecs passés, pour en tirer les leçons nécessaires, que la stratégie de développement endogène a été élaborée.

Le développement endogène est "centré sur l'homme". Il est basé sur le "processus de la promotion de l'homme par et pour lui-même". Cela suppose donc une approche intégrée et unifiée dans la planification du développement, et une référence constante à la culture nationale comme milieu de créativité de l'homme. Cela suppose aussi la prise en considération des aspirations propres à chaque peuple, pour se frayer une voie originale au développement, sur la base de ses propres valeurs, et des moyens bien assimilés et adaptés. Cela suppose enfin, la participation active et élargie des individus et des groupes dans la vie communautaire et nationale



sous tous ses aspects, et dans tous les processus de planification.

La résurgence de la notion de participation peut paraître étonnante au premier abord, car jamais les gouvernements des pays en voie de développement n'ont cessé de faire référence au "peuple" et à la "nation" dans l'exposé de leurs stratégies de développement. Une telle résurgence, et surtout, un aussi profond accord au niveau de l'axe stratégique de la participation au développement, ne peuvent donc que signifier l'échec des stratégies de participation mises en place jusqu'à présent. Comment expliquer ces échecs se produisant dans des régimes d'orientation différente? Une véritable participation est-elle encore possible, et à quelles conditions? Telles sont les questions que nous pouvons nous permettre de poser en essayant de circonscrire cette participation à un domaine précis : celui de l'administration.

Fundação Cuidar o Futuro

L'administration, par le rôle qui lui a été dévolu dans les pays en voie de développement, celui de moteur du développement, a contribué de manière importante au blocage du développement. C'est une constatation qui fut la base de départ de tentatives de réforme, sinon de révolution administrative, dans les pays en voie de développement. Les approches tentées pour résoudre les problèmes de la maladministration étaient essentiellement techniques et institutionnelles. On pensait, en effet, que la maladministration était due :

- soit à un manque de compétence chez les fonctionnaires, et qu'il suffisait alors de concentrer les efforts au niveau de la formation pour rendre la machine administrative plus efficace.
- soit à une mauvaise organisation des institutions ; dès lors, il faudrait réaménager et remodeler les structures et les institutions, ou en créer de nouvelles, afin de les rendre aptes à remplir les tâches d'une administration du développement.

Pourtant, ces deux approches se sont révélées



nettement insuffisantes, car il a bien fallu constater, après l'échec des réformes, que le mal venait principalement de la nature des relations au sein de l'administration, et entre l'administration et le public, la société.

Mais avant d'apprécier les résultats de telles réformes, il nous faut nous retourner en arrière, pour essayer de voir les stigmates que cette administration porte encore, provenant du legs colonial et d'une orientation vers l'extérieur constatée dès le tout début de son édification. Le problème des réformes de l'administration en cours dans les pays en voie de développement est donc d'adapter l'administration aux besoins globaux et intégrés du développement, de l'insérer véritablement dans le contexte socio-culturel, ceci par le moyen d'une véritable participation populaire. L'axe de la réforme est donc tracé, mais les résultats de la participation sont le plus souvent décevants, tant par la résistance des structures, que par celle des hommes et des groupes. Il nous faut donc nous interroger sur les causes de ces échecs, et sur la possibilité d'une politique de réelle participation pour frayer le chemin vers une autre manière d'administrer.

La présente étude s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Objectif 3.2 du Plan à moyen terme de l'Unesco (1977-1983) intitulé "Etudes des conditions socioculturelles, des systèmes de valeurs, des motivations et des modalités de participation des populations pouvant favoriser des processus de développement endogènes et diversifiés, répondant aux réalités et aux besoins des différentes sociétés".

Thème 01. Définition des styles de développement endogène, original et diversifié.

Sous-Thème : Adaptation de l'administration publique et de la gestion pour le développement aux différents contextes socio-culturels.



1. LE CULTE DE L'ETAT DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT.

Portés par les aspirations et le mouvement de tout un peuple, les mouvements de résistance et les mouvements nationalistes ont reconquis l'indépendance politique des mains des puissances colonialistes. L'une des premières tâches à laquelle ces mouvements devenus gouvernements légitimes et légaux se sont attelés, fut la construction de la nation-état, car cela correspondait à l'aspiration fondamentale de tout un peuple. Tâche écrasante, car il nous faut bien constater parfois le vide institutionnel créé par le départ des coloniaux, et le manque de traditions et d'expérience administratives parmi ceux qui avaient lutté jusqu'alors avec des moyens politiques et militaires. Pour y faire face, il n'y avait souvent qu'une véritable mobilisation des masses encadrées par les cadres de ces mouvements, mais il y avait participation active et créative, bien que parfois désordonnée. Cette configuration politique et sociale, et cette aspiration expliquent le véritable culte de l'état qui a saisi les mouvements nationalistes et les peuples après l'indépendance. Mais ce n'est pas là la seule explication de ce culte, car, pour les nouveaux dirigeants, l'appareil de l'état, l'administration devaient aussi être des instruments de modernisation et de développement fondamentaux.

A. L'administration publique, instrument de modernisation.

La domination coloniale exercée pendant des siècles, si elle a contribué à moderniser relativement certains secteurs de l'activité économique et sociale directement rattachés aux intérêts des groupes coloniaux, comme les plantations, les mines, a cependant laissé le reste du pays dans un état de carence et de déséquilibre. Le départ des administrateurs coloniaux a créé une sorte de vide institutionnel, à l'exception du quadrillage administratif sans contenu, et des autorités traditionnelles bien ébranlées par une aussi longue sujétion parfois apparente au pouvoir colonial, vide qu'il fallait très vite combler par l'édification d'un véritable appareil d'état national. Là où le manque de discipline, de système, de procédures,



de compétence est considéré comme les obstacles principaux à une administration publique efficiente et efficace, il n'est pas surprenant que les organisations bureaucratiques soient considérées comme la panacée pour affronter les problèmes posés par l'édification de l'administration publique.

Les structures et l'éthos bureaucratiques, basées sur la rationalité et l'efficacité semblaient donc parfaitement convenir à cette tâche d'édification :

- des activités spécifiques entreprises d'une manière déterminée
- sphère spécifique de compétence de chaque unité qui suppose une division du travail systématique
- observance d'une discipline stricte et systématique, et contrôle sur les fonctionnaires
- application d'un système de règles abstraites aux cas particuliers
- adhésion à des principes de hiérarchie de supervision de contrôle
- sélection des candidats soumis à examen sur la base de qualification technique et formation technique donnée au fonctionnaire.
- promotion basée sur l'ancienneté et la réalisation des tâches par l'individu.

Ces principes qui se dégagent de toute organisation bureaucratique, sont devenus les principes directeurs dans l'organisation de l'administration publique nationale dans tous les pays en voie de développement au sortir de la domination coloniale.

Les nouveaux dirigeants étaient confortés dans leur décision de bureaucratiser dès le départ l'administration par les théories développementistes selon lesquelles l'existence d'une structure administrative fonctionnelle, autonome, fondée sur la loi serait l'indicateur d'un développement politique. Dans cette



décision, il nous faut signaler l'influence importante des conseillers étrangers et des conseillers nationaux acquis à la rationalité et à l'efficacité de la bureaucratie moderne. Cette administration serait donc le siège, le moteur de la rationalité et de la modernité, non seulement par ses structures qu'on croyait adaptées aux besoins d'un pays moderne, mais aussi par son éthos, qui, aux yeux des dirigeants, devrait se diffuser lentement aux autres structures et institutions de la nation. L'administration assurerait donc la diffusion d'une nouvelle culture politique fondée sur le civisme, le sens de l'intérêt général, de l'intérêt public. Mais dans une autre perspective, cette volonté de se servir de l'administration publique bureaucratisée comme agent collectif et institutionnel de modernisation, ne reflète-t-elle pas la méfiance que nourrissaient les nouveaux dirigeants à l'égard des traditions nationales et locales qui, à leurs yeux, ne pouvaient être que des obstacles à la modernisation par leur irrationalité, leur particularisme, leur inefficience.

B. L'administration publique, instrument du développement.

Cette administration bureaucratisée se devait d'être aussi l'instrument du développement. Le départ des coloniaux a provoqué non seulement le vide institutionnel par la disparition de l'administration coloniale, mais a aussi créé des problèmes liés au développement économique coupé relativement des intérêts des coloniaux avec lesquels l'économie était jusqu'ici rattachée. Ces problèmes sont d'autant plus aigus qu'il y avait carence et déficience des acteurs économiques nationaux et des structures économiques : bourgeoisie balbutiante, le plus souvent orientée vers le secteur tertiaire et primaire à cause de la discrimination même à laquelle elle était soumise de la part du pouvoir colonial ; classe ouvrière peu nombreuse, encore mal organisée, avec un niveau de qualification assez bas ; masses paysannes tenues par les traditions dans un état de soumission



aux autorités traditionnelles, peu ouvertes donc à l'idéologie de modernisation, avec des techniques de production arriérées. A quoi s'ajoutent des infrastructures presque inexistantes.

Dans un tel contexte, le nouvel état se devrait d'être le principal promoteur et acteur du développement, d'autant plus que la stratégie de développement la plus souvent choisie par les nouvelles nations, était fortement influencée par le modèle de développement occidental, avec comme base principale, l'industrialisation prioritaire de l'économie nationale. L'état était alors la seule force politique, sociale et économique capable de mobiliser les ressources naturelles et humaines en vue du développement.

L'administration nationale, à peine fondée, se trouvait donc confrontée aux tâches de développement auxquelles elle n'était guère préparée. Il lui fallait, pour y faire face, se transformer en administration du développement. En dehors des tâches d'administration traditionnelle, d'autorité et de gestion générale, d'application de la loi, et du contrôle de son exécution, du maintien de l'ordre et de la gestion des biens publics, il lui fallait créer de nouvelles structures administratives capables d'orienter et d'animer le développement.

Cette mutation de l'administration, rendue nécessaire par le contexte, pose des problèmes ardu sur le plan organisationnel et structurel : répartition des attributions et des compétences de la gestion entre les divers services administratifs et niveaux d'administration, coordination entre les diverses agences gouvernementales, pour unifier les efforts au développement.



C. L'administration publique, instrument d'intégration
politique.

La fin de la domination coloniale a libéré des forces sociales et politiques qui, jusque là, étaient inhibées par le pouvoir colonial.

L'immédiat après-indépendance fut donc, le plus souvent, une époque d'effervescence politique, qui prenait parfois des formes violentes, de la part de certaines parties de la population, dans la remise en question du nouvel état national qu'elle n'acceptaient pas pour des raisons sociales, politiques, ethniques, religieuses, ou idéologiques. Le pouvoir colonial, par sa politique de division pour régner, avait souvent contribué à aiguïser des dissensions préexistantes, et avait introduit des conflits de type nouveau, tels les conflits entre les classes en pleine formation.

Fundação Cuidar o Futuro

Ainsi, on a assisté, dans certains pays, à des mouvements insurrectionnels qui représentaient une menace directe et dangereuse, d'abord pour les dirigeants, et ensuite, pour l'intégrité nationale, car souvent, ces mouvements étaient animés par la volonté de sécession. Les nouveaux dirigeants se devaient donc de renforcer l'unité nationale, au dépens des particularismes régionaux et locaux, pour ne pas voir le nouvel état menacé d'éclatement. Pour cette tâche d'unification, aucune structure ne pouvait mieux convenir que l'appareil d'état bureaucratisé et centralisé, à l'exception de la machine du parti unique ou dominant. Quand bien même de telles menaces ne se faisaient pas sentir, il fallait pour les nouveaux dirigeants, lutter contre les forces centripètes considérées comme autant d'obstacles à l'édification de l'état et aux efforts nationaux dont ils étaient les promoteurs, pour sortir le pays du sous-développement.



Ces remarques générales sur les orientations de l'appareil d'état, sur l'administration publique nous permettent de saisir quel aurait pu être son rôle dans le processus global de tous les peuples des nations en voie de développement, pour édifier de véritables nations, et un véritable développement. Cependant, loin de répondre aux attentes des peuples, il semble que l'administration, dans son ensemble, ait failli à ses tâches.

Il nous faut maintenant essayer d'analyser les structures de cette administration nouvelle par son expérience et par ses tâches, essayer d'apprécier les résultats acquis, pour porter un diagnostic avant d'envisager les conditions d'efficience de l'administration, les axes pour régler les problèmes de la maladministration.

Fundação Cuidar o Futuro



2. L'EVOLUTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT.

A. Le legs colonial.

L'administration coloniale s'était donné comme tâches principales : imposer le respect de la loi et de l'ordre, la collecte des impôts, et la défense des colonies aux dépens des intérêts des peuples autochtones. Le style de cette administration ne pouvait donc qu'être autoritaire, surtout quand on sait qu'il n'existait aucun contre-pouvoir, à l'exception de celui des mouvements de résistance qui contestaient violemment ce pouvoir colonial, car les peuples indigènes étaient totalement exclus de la participation à la prise des décisions.

Fundação Cuidar o Futuro

Cette administration était d'autre part caractérisée par la confusion des pouvoirs. Par suite de l'éloignement de la métropole et du jeu des intérêts des groupes coloniaux, qui cherchaient à bloquer toute information pouvant leur être défavorable, cette administration, non seulement appliquait la loi, mais souvent, la créait aussi.

Aussi pesante et autoritaire qu'elle puisse être, il est pourtant difficile de dire que cette administration ait pu pénétrer profondément les structures traditionnelles de la société colonisée. Par manque de personnel, par une mauvaise connaissance des structures indigènes, ou par choix politique, la gestion des affaires locales était souvent laissée entre les mains des autorités



traditionnelles, des chefferies africaines, par exemple. L'action du pouvoir colonial se faisait surtout sentir au niveau central, par la mise en tutelle complète de ce qui subsistait du pouvoir indigène. Le pouvoir colonial se contentait donc le plus souvent de coiffer les autorités traditionnelles locales, et de les investir d'une nouvelle légitimité, afin de pouvoir les intégrer dans le système administratif, et les utiliser comme intermédiaires pour mieux réaliser les tâches qu'il s'était fixé : l'exploitation de la colonie. Une telle pratique se constatait particulièrement en Afrique, avec une collaboration relative des chefferies traditionnelles avec le pouvoir colonial ; collaboration rendue nécessaire pour ce dernier, pour les raisons évoquées ci-dessus, et rendue obligatoire pour les autorités traditionnelles, par coercition physique de la part du pouvoir colonial. Les chefferies traditionnelles, ayant pu conserver une certaine marge de manoeuvre, par cette collaboration, et dotées d'une nouvelle "légitimité", ont pu ainsi garder partiellement leur autorité vis-à-vis des populations locales.

On peut donc dire que le pouvoir colonial, tout en légitimant la supériorité du modèle politico-administratif colonial, ou simplement la supériorité tout court des coloniaux sur les indigènes, ne chercha pas à intervenir dans les affaires locales, et à diffuser son modèle normatif, ni ses référents idéologiques, surtout quand on sait que de tels référents pouvaient mener à des mouvements incontrôlés et incontrôlables par le pouvoir colonial, ainsi, le principe "Liberté, Egalité, Fraternité" de la République Française, puissance coloniale. Il s'est contenté de jeter sur l'espace un quadrillage administratif, qui a connu une étonnante permanence, au delà même de l'indépendance des colonies.

L'encadrement administratif n'a donc pas été le facteur de changement le plus important. Il faut chercher dans l'introduction de l'économie monétaire et coloniale, les facteurs qui ont



véritablement perturbé la société indigène, et introduit des déséquilibres sociaux et politiques auxquels le nouveau pouvoir national aura à faire face par la suite.

Pour autant que cette administration coloniale n'ait pas pu pénétrer profondément dans la société, et ait été balayée, du moins en apparence, par le mouvement politique du peuple menant à l'indépendance, elle reste pourtant la référence de choix pour la nouvelle administration nationale, d'abord, parce qu'à travers la durée, elle est devenue pour ainsi dire "familiale" aux peuples indigènes, ensuite, parce qu'une bonne partie des dirigeants des mouvements nationalistes, même s'ils se trouvent en opposition politique et idéologique avec le pouvoir colonial, ne se trouvent pas moins imprégnés partiellement de l'idéologie progressiste occidentale, et de l'esprit de l'organisation administrative coloniale et métropolitaine, et enfin, parce que devant le vide institutionnel créé par le mouvement de décolonisation, certaines structures et mécanismes de cette administration coloniale pouvaient encore être mises à profit par le nouvel état, pour remplir certaines fonctions de gestion administrative.

L'influence de l'administration coloniale va d'autant plus se faire sentir, que les fonctionnaires indigènes qui occupaient des postes subalternes et intermédiaires, vont constituer l'ossature de l'administration nouvelle, amenant avec eux un certain esprit, une certaine méthode de travail, contractés au cours de leurs expériences dans l'administration coloniale ; un esprit que l'on peut résumer par deux mots clés : autoritarisme et paternalisme.

L'encadrement procuré par l'administration coloniale a donc survécu partiellement à la décolonisation, ainsi que son esprit. Mais le remplacement des coloniaux par des nationaux



ne va pas sans poser certains problèmes. Le pouvoir colonial avait en effet pratiqué une politique discriminatoire vis-à-vis des autochtones, surtout aux échelons supérieurs de l'administration.

Par ailleurs, les obstacles imposés par le pouvoir, à l'accès à l'enseignement, ont contribué à restreindre énormément les ressources humaines dans lesquelles le nouvel état pouvait puiser pour construire l'administration publique. L'esprit et les méthodes de travail qui vont être insufflés dans la nouvelle administration nationale, par l'intermédiaire des fonctionnaires indigènes ayant travaillé dans l'administration coloniale, vont bientôt se révéler inopérants pour les nouvelles tâches de l'administration du développement, parce qu'ils relèvent d'une administration traditionnelle de gestion générale.

Fundação Cuidar o Futuro

Cet esprit n'en subsista pas moins, et fut, par la suite, combiné avec l'esprit bureaucratique sur lequel s'était fixé le choix des nouveaux dirigeants.

Dans l'immédiat, les dirigeants nationaux vont faire appel à une véritable mobilisation des masses encadrées par les cadres des mouvements politiques nationalistes, et de résistance.

A l'administration de contrôle qu'était l'administration coloniale, va donc succéder une administration de mobilisation qui suppose une forte participation de toutes les classes et de toutes les forces vives de la nation. Cette courte période de l'immédiat après-indépendance témoigne donc d'un développement politique extraordinaire, d'une mutation politique, à l'encontre des théories développementistes qui ne veulent voir des indicateurs de développement que dans l'existence d'organisations bureaucratiques et fonctionnelles.



Pourtant, face aux problèmes posés par l'après-indépendance, les dirigeants nationaux vont bien vite opter pour la bureaucratisation de l'administration publique, cherchant à stabiliser et à rationaliser la participation par souci d'efficacité, de rationalité, mais aussi, par souci de contrôle des populations pour mieux bâtir l'édifice national contre les forces de déstabilisation, les forces qui poussent parfois au régionalisme et à l'autonomie.

B. L'administration publique bureaucratisée.

1. Généralités sur l'administration publique nationale.

a. L'administration est le plus souvent le résultat d'une accumulation historique et culturelle et d'un héritage, plus qu'un système avec des buts précis.

La première couche administrative a été constituée, soit par les traditions de gestion et de contrôle par les autorités traditionnelles au sein des sociétés segmentées à organisation clanique, soit par les traditions d'une administration centralisée dans le cas des pays qui possédaient une structure étatique centralisée (Egypte, Viet Nam, Cambodge, par exemple) laquelle était le plus souvent chargée d'assurer les conditions de la reproduction matérielle de la société, plus particulièrement des travaux d'irrigation. A cette première couche s'est ajoutée celle de l'administration coloniale caractérisée, comme nous l'avons vu, par l'autoritarisme et la confusion des pouvoirs.

L'administration coloniale, tout en assujettissant



l'administration centrale autochtone par son maintien formel, l'a vidée de toute autorité, alors qu'elle s'est servie des autorités traditionnelles locales pour assurer le contrôle des populations. La troisième couche est formée par l'administration nationale actuelle, caractérisée par l'implantation de l'esprit et des structures bureaucratiques, tout en continuant à être marquée surtout au niveau local, par l'esprit traditionaliste des autorités anciennes, avec lesquelles elle a dû conjuguer.

D'autre part, cette administration se trouve dans la nécessité de se transformer en administration de développement, alors qu'elle reste gouvernée par l'esprit de l'administration traditionnelle de gestion, donc d'une administration statique mal formée pour assurer les tâches du développement.

Fundação Cuidar o Futuro

Au niveau de la réalité administrative actuelle, nous assistons donc à une interférence et à des influences réciproques entre ces trois couches administratives, avec cependant un axe dominant la bureaucratisation de l'administration, qui s'imprègne relativement de certaines valeurs orientations de la société traditionnelle. L'administration est aussi marquée par une certaine volonté de la part des gouvernants, d'ouverture à la participation. Mais malheureusement, cette participation est pervertie, tant par la bureaucratisation, que par le jeu de certaines traditions et de certaines forces socio-politiques qui veulent, par l'intermédiaire de la participation, la détourner vers le renforcement de son assise politique. Il est donc extrêmement difficile de définir les contours et l'esprit de cette administration, tant les interférences et les influences réciproques l'obligent à des adaptations non-contrôlées et non-voulues, mais aussi parfois souhaitées.



b. Le décalage de l'administration publique par rapport à la société réelle.

L'administration nouvellement fondée après l'indépendance ne pouvait être peuplée que de gens instruits, c'est-à-dire de certaines catégories urbaines, car la masse des paysans, de même que les classes urbaines défavorisées, étaient maintenues dans l'ignorance, et dans l'analphabétisme. Ces nouveaux bureaucrates, issues donc des classes moyennes et de la bourgeoisie, étaient de ceux qui étaient le plus soumis aux influences culturelles et idéologiques étrangères, c'est-à-dire, soit de l'ancienne puissance coloniale, soit de autres puissances occidentales ou socialistes.

Ces puissances, par une aide bilatérale ou multilatérale, allaient aider les nouveaux bureaucrates à mettre en place la nouvelle administration. Ainsi, on peut citer l'influence décisive de certaines universités américaines sur l'orientation de l'administration de certains pays du Sud-Est asiatique. Il ne faut donc pas s'étonner, qu'avec de tels éléments au niveau stratégique de l'administration, l'administration soit détachée de la réalité de la société, qui est restée fondamentalement au niveau des structures et des mentalités, une société rurale marquée par les traditions.

Ces classes moyennes et cette bourgeoisie avaient des raisons solides pour investir la machine administrative, car celle-ci, par les fonctions qu'elle remplit dans la société, est bien vite apparue comme un des principaux centres de pouvoir. Il s'agissait donc, non seulement d'un investissement social, mais aussi politique, pour le contrôle du pouvoir tout court, dans la société.

Cette bourgeoisie bureaucratique, que certains qualifient



de technocratie, par ses origines et par ses mentalités, a donc puissamment contribué à imprimer une orientation exocentrée à l'administration, malgré les références constantes à la nation, au peuple, qui figurent dans les textes politiques et idéologiques, ainsi que dans les textes des réformes administratives.

Non seulement décalés de la société réelle, les bureaucrates croyaient être les vecteurs, les messagers d'un modèle de développement jugé seul rationnel, et se devaient donc de l'imposer à toute la population, sans la moindre considération pour les traditions socio-culturelles, niées parce qu'elles sont considérées comme autant d'obstacles au développement.

Comme une partie des conseillers étrangers, ces bureaucrates voient dans le peuple un problème, au lieu d'être une solution au développement. Avec de tels composants humains, l'administration publique ne pouvait être qu'autoritaire, et la participation populaire fictive, ou tout au moins symbolique.

c. La politisation de l'administration publique.

La direction de la lutte pour l'indépendance avait été le plus souvent assumée par un mouvement politique unifié, qui s'est érigé en parti gouvernemental après l'indépendance. La réponse la plus souvent adoptée pour relever les défis de la modernisation, du développement et de l'unité nationale, fut donc l'institution du parti unique ou du parti dominant. L'administration nouvelle, en pleine gestation, trouvait dans les cadres de ce parti, les éléments essentiels pour sa formation. Mais l'administration publique fut aussi politisée de manière consciente et voulue, par les dirigeants du parti unique, qui voyaient en elle l'élément nécessaire pour



réaliser leurs objectifs. En politisant ainsi l'administration, les dirigeants ont voulu, en même temps, garder un contrôle étroit sur ce nouveau centre de pouvoir, et la dynamiser, pour qu'elle puisse assurer les défis auxquels la nation se trouve confrontée.

Même dans les pays où il semble exister une compétition politique d'orientation idéologique différente, la politisation reste une réalité, car, en véritable centre du pouvoir, elle se trouve investie par le parti au pouvoir, pour réaliser sa propre politique. Il semble donc que la politisation de l'administration soit un phénomène généralisé dans les pays en voie de développement.

Parallèlement à cette politisation de l'administration, il existe aussi une forte tendance à la fonctionnarisation de la politique, en ce sens que, les canaux de promotion au sein de l'administration représentent aussi un tremplin vers une carrière politique nationale, ceci aux dépens du pouvoir parlementaire, qui s'effrite. Cette fonctionnarisation de la politique favorise les technocrates, qui convertissent leurs itinéraires politiques et l'orientent vers des postes de hauts fonctionnaires, accentuant encore plus la tendance à la bureaucratization de l'administration.

La politisation de l'administration tend vers un nouveau type de confusion des pouvoirs et d'autoritarisme partisan et bureaucratique, d'autant plus pesant qu'il n'existe pas de véritable contre-pouvoir : déclin du pouvoir parlementaire entièrement soumis au parti, organisations de masses étroitement contrôlées par le parti, et lui servant de canaux de transmission. Le parti contrôle donc l'ensemble des mécaniques de participation dans les divers domaines. Le public perçoit par conséquent la réalité d'un pouvoir administratif confondu avec le pouvoir politique, et ceci concrètement, car on



retrouve le plus souvent aux niveaux hiérarchiques équivalents du parti et de l'administration, les mêmes hommes. Cette confusion des pouvoirs aboutit à un phénomène qui risque de bloquer toute participation populaire à l'administration, car toute contestation de l'action administrative prend l'allure, du moins aux yeux des dirigeants, d'une contestation pure et simple du pouvoir. Avec donc un tel système politico-administratif, la volonté de réforme, si elle existe, ne peut que venir d'en haut.

Ainsi donc, alors que la lutte pour l'indépendance était dominée par la figure du cadre-partisan, la lutte pour le développement l'est par celle du cadre-fonctionnaire. Nous sommes passés de l'idéologie de la mobilisation à l'idéologie de l'encadrement partisan et bureaucratique. Les cadres du parti-état deviennent désormais le groupe socio-professionnel stratégique, et l'administration un des principaux centres de pouvoir.

d. Une administration pléthorique.

La faveur dont dispose l'appareil d'état auprès des classes moyennes et bourgeoises pour le choix d'une carrière, et la croissance démographique, sont les facteurs principaux qui ont contribué à rendre l'administration pléthorique. L'Etat-patron possède une réalité bien plus profonde dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés. Cette orientation professionnelle marquée vers l'administration s'explique aussi par la faiblesse du secteur privé et par l'incertitude économique et sociale. Un poste de fonctionnaire, en dehors de la parcelle de pouvoir qu'il procure, offre une sécurité d'emploi, même si elle est accompagnée par un revenu assez maigre. L'Etat a



ainsi drainé une très grande partie des ressources humaines du pays, alors que certains secteurs en manquent gravement.

Parfois même, l'état officialise cette priorité accordée au secteur, comme en Égypte, où l'on accordait prioritairement un poste dans la fonction publique à tout candidat disposant un diplôme universitaire, ou ayant terminé les études secondaires. Cette politique vise à rehausser le niveau de compétence de l'administration, mais aussi à calmer les contestations des classes moyennes. Mais une telle politique a aussi créé des goulots d'étranglement au sein de l'administration, accentuant ainsi son inefficacité ; et provoqué des désillusions et des insatisfactions croissantes de la part des classes moyennes, car le carriérisme, au sein d'une telle administration pléthorique, est le plus souvent bloqué.

Fundação Cuidar o Futuro

2. Les caractéristiques structurelles de l'administration publique.

a. La centralisation.

- Les causes de la centralisation.

La première cause invoquée par les tenants de la centralisation, c'est le manque de compétences et de ressources au niveau local. L'administration du développement se trouve confrontée à des tâches complexes, qui exigent une spécialisation poussée, et un haut niveau de qualification. Ces caractéristiques ne peuvent être les qualités que des seuls technocrates et bureaucrates au sein d'un appareil organisé sur les principes de compétence et de division du travail. Les autorités locales, tenues par les traditions et par leurs conceptions étroites, les masses analphabètes et donc



incompétentes, ne pourraient en aucun cas participer à l'élaboration des décisions qui exigent une haute technicité.

Par ailleurs, le manque de ressources locales ne pouvait pas permettre aux communautés locales de participer efficacement au développement national, et même local, à moins d'être aidées techniquement et matériellement par les services spécialisés dépendant du centre.

La centralisation administrative est aussi le corollaire de la centralisation économique. L'état, par son appareil de planification et par son interventionnisme économique croissant, préside à l'allocation des ressources, et ne peut donc laisser le contrôle de l'utilisation de telles ressources aux communautés qui, par manque de compétence, et par intérêt, pourraient détourner ces ressources de leur utilisation déterminée par le centre, et les gaspiller.

Il ne faut pas oublier que la centralisation n'est pas seulement une réalité d'aujourd'hui. Dans certains pays où la production des biens matériels exigeait un effort de la collectivité nationale pour maintenir les conditions de la reproduction matérielle, le plus souvent, des travaux d'irrigation, des états centralisés existaient bien avant l'arrivée des colonialistes, créant ainsi une forte tendance à la centralisation. Une telle tendance se trouve ainsi accentuée par l'apparition d'une administration bureaucratique.

La centralisation s'explique aussi par la volonté d'unité nationale qui se manifeste négativement par la peur des forces socio-politiques locales, parfois imprégnées de régionalisme, sinon de scissionnisme, surtout quand celles-ci sont basées sur une



communauté ethnique, d'intérêts ou de religion.

La centralisation semblait donc répondre à un souci d'efficacité, d'unité nationale. L'agrégation des intérêts des diverses catégories de la nation ne pouvait se faire qu'au niveau central, afin de permettre de dégager l'intérêt de la nation, l'intérêt d'état, l'intérêt public. Une telle conception ressort bien sûr de l'idéologie de la rationalité, mais on omet de préciser que le centre des décideurs a aussi ses propres intérêts, sa propre conception, et que, par le pouvoir qu'il détient, il ne pourra qu'imposer cette conception et ces intérêts aux autres parties de la population.

Est-il besoin de signaler que cette centralisation est orientée vers l'extérieur :

Fundação Cuidar o Futuro

- parce qu'une partie des ressources dont disposent les décideurs provient de l'extérieur, soit des institutions financières et organisations internationale, soit des gouvernements, des organismes publics et privés étrangers qui, dans le contexte actuel des relations internationales, n'hésitent parfois pas à employer les "aides" comme moyen de pression politique ou économique.
- par mimétisme des fonctionnaires, surtout au niveau supérieur, non seulement sur le plan des méthodes de travail "modernistes" et rationnelles, c'est-à-dire bureaucratiques, mais aussi dans le domaine des mentalités et des modes de vie.

La fréquentation que la technocratie nationale des pays en voie de développement maintient avec la technocratie internationale



ne peut que conforter cette attitude de détachement par rapport aux réalités du pays, et de confort intellectuel non-ouvert sur les traditions nationales où baignent les nouveaux notables des pays en voie de développement.

- Centralisation et coordination.

La centralisation, recherchée par souci d'efficacité, est loin d'aboutir aux résultats espérés. Elle est souvent accompagnée d'un cloisonnement et d'une étanchéité au niveau des administrations centrales, qui forment l'obstacle majeur à la coordination de ces administrations.

Par ailleurs, l'administration publique dans les pays en voie de développement est souvent le résultat d'une accumulation historique et culturelle et d'un héritage. Cela ne peut que renforcer l'imbrication des différentes administrations d'âges historiques différents, aux compétences souvent mal définies.

La mauvaise coordination concerne principalement un des secteurs-clés de l'administration du développement : celui des relations entre planificateurs et administrateurs, ces derniers ne soumettant pas aux premiers des données suffisantes et crédibles pour une planification réaliste ; et les premiers n'ayant le plus souvent aucun moyen de contrôle sur l'état de réalisation des projets et des plans. La planification se résume donc le plus souvent à une série d'aspirations et de prévisions optimistes ne reposant sur aucune base réaliste.

La manie, aussi, de créer de nouvelles structures



et institutions, dès qu'un problème nouveau se pose, ajoute encore à la mauvaise coordination des administrations, et renforce leur dispersion fonctionnelle. Le rythme des réformes des structures administratives se produisant à chaque changement de gouvernement contribue lui-aussi à renforcer l'hétérogénéité des administrations et la perte de temps et des ressources qu'elle entraîne.

La centralisation excessive, et l'hétérogénéité de l'administration constituent donc des obstacles insurmontables pour rendre plus efficace la machinerie administrative. Au centre de cette mauvaise coordination, nous retrouvons un des traits dominants de l'administration dans les pays en voie de développement : la difficulté pour une administration bureaucratique traditionnelle, de se transformer en véritable administration de développement.

Fundação Cuidar o Futuro

Même si les planificateurs et les administrateurs se situent dans la même sphère idéologique, leur opposition, leur mauvaise coordination, sont symboliques de cette difficulté majeure.

- Centralisation et politisation.

Le processus administratif très centralisé, du fait de la politisation de l'administration, est très sensible aux institutions politiques, dans le cas des pays en voie de développement au parti unique ou dominant.

Cela signifie qu'à la tête des administrations, nous retrouvons des hommes politiques ou des bureaucrates politisés. Les décisions sont donc politiquement orientées. Cela, au lieu de renforcer la stabilité des politiques administratives même dans le cas des régimes monopartisans, où on aurait pu penser qu'il



existe une orientation générale stable de la politique, ne fait finalement qu'accentuer la discontinuité de la politique administrative, car à chaque changement du responsable suprême d'une administration, c'est toute l'orientation stratégique du responsable précédent qui se trouve remise en question. Les changements de personnel opérés après un tel remaniement, dus à la politisation de l'administration, mais aussi au clientélisme politique, constituent aussi des facteurs qui viennent perturber constamment les politiques administratives.

La politisation, au lieu de conférer la stabilité à l'action administrative, la perturbe au contraire. On est, cette fois-ci, encore loin de la rationalité et de l'efficacité dans cette administration bureaucratique politisée.

- Centralisation et sous-administration

L'administration centralisée et pléthorique laisse pourtant des vides administratifs énormes là où elle aurait dû déployer son activité pour animer le développement, c'est-à-dire principalement dans les campagnes. La centralisation fait grossir surtout les effectifs des organes centraux et régionaux de l'administration, là où se prennent les décisions.

Dans les campagnes, le quadrillage administratif s'appuie principalement sur les noeuds que constituent les chefs-lieux où se concentrent les services administratifs locaux. Vu la rareté des moyens de communication, les campagnes se trouvent donc largement sous-administrées : se rendre au chef-lieu du district représente donc le plus souvent une motivation supplémentaire pour le paysan, de n'avoir pas trop

Fundação Cuidar o Futuro



d'affaires à régler avec l'administration.

La sous-administration des campagnes ne fait que concrétiser matériellement l'oubli dans lequel elles sont laissées dans les préoccupations modernistes des bureaucrates, car affronter les campagnes, c'est, à leurs yeux, affronter autant d'obstacles au développement, affronter le traditionalisme, l'inertie. Ceci ne fait que refléter le mépris des bureaucrates pour les paysans, l'image stéréotypée du paysan qu'ont les bureaucrates.

Cette sous-administration des campagnes est un des points noirs de ce qui aurait dû être l'administration du développement, et témoigne de la non-insertion de l'administration dans la société.

On aurait pu penser que l'administration contribuerait à renforcer le pouvoir étatique. Or, tel n'est pas souvent le cas. La décolonisation, par le vide qu'elle a installé, a créé des difficultés énormes pour l'édification de l'appareil administratif, qui devrait, non seulement remplir des tâches d'administration traditionnelle, mais encore relever le défi du développement. La réponse à ces difficultés d'ordre politique et institutionnel a souvent été la création d'un appareil bureaucratique hypercentralisé et politisé qui a de plus en plus tendance à resserrer la contrainte sur les citoyens, et à mettre en sommeil les organismes représentatifs et les mécanismes de participation populaire.

L'autoritarisme bureaucratique, qu'on aurait pu croire disparu avec la décolonisation, devient alors la réponse d'un état mou aux défis multiples qui se trouvent posés à la nation et à la contestation qui le prend comme cible. L'existence

Fundação Cuidar o Futuro



d'une telle machinerie administrative est donc loin de correspondre à un développement politique, comme pourraient le laisser croire les théories développementistes

b. La dualité et l'imbrication des structures administratives .

Le vide institutionnel créé par le départ des administrateurs coloniaux a été le facteur décisif qui a obligé les dirigeants des nouveaux états à se retourner vers les autorités traditionnelles, malgré leur idéologie de modernisation, et la méfiance dont ils témoignaient à l'égard des autorités traditionnelles pour deux raisons principales :

- d'abord, parce que le plus souvent, ces autorités ont été employées par l'administration coloniale pour essayer de contrôler les populations locales en les coiffant d'une nouvelle légitimité, et en les rendant ainsi collaborateurs du régime colonial.
- ensuite, parce que ces autorités traditionnelles étaient imprégnées d'une profonde idéologie traditionaliste, et représentaient justement ce qu'il fallait effacer pour instaurer une véritable modernisation.

Cet état de choses amène donc à une dualité des structures : au niveau central, prédominance de la bureaucratie modernisante, et au niveau local, utilisation des chefs traditionnels fonctionnarisés, c'est-à-dire intégrés dans le nouveau système administratif.

En fait, plus que d'une dualité de structures, il nous



faudrait parler de l'imbrication des structures, car au niveau local, à côté des chefs traditionnels, on voit se dégager aussi une catégorie de bureaucrates locaux appartenant aux divers services administratifs, surtout aux services spécialisés ; d'autre part, au niveau central, certains aspects de l'activité administrative relèvent plutôt du traditionalisme tant critiqué par les bureaucrates.

On peut aussi employer le terme imbrication des structures pour indiquer les relations entre les structures d'administration traditionnelle, et les nouvelles structures de l'administration du développement, comme celles de la planification, relations difficiles, marquées par un manque de coordination entre ces deux types de fonctionnaires et de structures orientés différemment.

Dans les systèmes politiques monopartisans, des administrations parallèles existent à travers les organes du parti aux divers niveaux. Ces administrations sont d'autant plus réelles que l'administration est fortement politisée, c'est-à-dire peuplée de cadres du parti, et est étroitement contrôlée par l'organe du parti de niveau hiérarchique équivalent. Dès lors, les mécanismes du parti peuvent être utilisés pour court-circuiter les mécanismes purement administratifs.

L'existence d'une dualité ou d'une imbrication des structures administratives s'explique, en dernière instance, par la coexistence de deux philosophies administratives différentes, l'une traditionnelle, orientée vers la gestion, l'autre dynamique et moderniste, orientée vers le développement. Un tel fait témoigne aussi de l'instabilité, de la discontinuité de l'action administrative mais aussi de l'état de transition dans lequel se trouvent les administrations de pays en voie de développement.



3. Les caractéristiques socio-culturelles de l'administration publique

Les méthodes de travail.

a. La gestion du personnel.

Le domaine de la gestion du personnel est celui qui est le plus souvent soumis aux influences de la société, parce qu'il met en jeu les valeurs morales et sociales prédominantes au sein de la société. C'est donc là que l'on peut constater l'imbrication des valeurs bureaucratiques et des valeurs traditionnelles.

Selon un des principes de base de l'éthos bureaucratique, la sélection des agents publics doit s'opérer sur la base de critères purement techniques de qualification professionnelle. Cependant, ce principe est fortement altéré au contact des valeurs sociales traditionnelles basées sur des relations personnelles, d'appartenance au groupe, que ce soit la famille, le clan, ou une autre communauté sociale.

Ce type de relations traditionnelles aboutit souvent au favoritisme, au clientélisme, et au patronage politique. La sélection doit alors combiner la compétence technique et les recommandations. Ce phénomène ne joue pas seulement aux niveaux inférieurs de l'administration, mais aussi aux échelons supérieurs de la hiérarchie administrative. Cela contribue à accentuer l'inefficacité de l'action administrative, l'incompétence des agents publics, gravement répercutée sur l'ensemble de l'appareil administratif, quand ce mode de sélection agit aux niveaux les plus élevés, et étant donnée la personnalisation des décisions déjà analysée.



Dans certains pays, le système du mérite a été introduit comme valeur centrale de l'administration, par exemple, dans les pays de l'Asie du Sud-Est partiellement sous l'influence de consultants américains. C'est un système qui veut que le mérite comparé et la réalisation des tâches guident la sélection et le progrès de chacun dans le service, et que les récompenses des résultats acquis contribuent à la continuité et à la compétence du service. C'est donc une philosophie toute rationaliste pour la gestion du personnel, mais qui sera pervertie par les valeurs et la réalité de la société réelle. La promotion se fait alors, non plus sur ce seul critère du mérite, mais aussi l'ensemble des relations sociales tissées dans le cadre des relations intra-communautaires (famille, parenté, communauté d'origine ou de religion, ethnie), ou sur la base des relations patron-client.

Une enquête faite parmi des stagiaires thaïlandais montre bien la réalité d'une telle combinaison. A une question concernant l'avancement professionnel, qui leur fut posée, 95 % ont répondu que l'avancement dépend des relations de clientélisme et de patronage, alors que 93 % pensent aussi qu'il dépend des connaissances et des capacités.

La réalité est que l'éthos bureaucratique a dû s'adapter aux valeurs-orientations de la société. Parfois même, cette adaptation est officialisée, légalisée, comme aux Philippines, où la priorité est donnée et est reconnue légalement, à tout candidat à la fonction d'agent public disposant des recommandations des parlementaires. Ce qui aurait choqué dans un univers véritablement bureaucratique ne fut même pas critiqué.

Le carriérisme au sein du système administratif,



avec prime à l'ancienneté, considérée comme un signe de compétence, est un obstacle à la promotion et à l'initiative personnelle des agents publics. Ce carriérisme, parce qu'il bloque les portes de l'avancement aux plus capables, perturbe en fait l'efficacité de la machine administrative, car il met des balises à la carrière professionnelle, qui ne peuvent guère motiver les individus d'un service.

Une telle pratique de la gestion du personnel, en procurant à l'agent public la sécurité de l'emploi et un itinéraire de promotion tout tracé, va à l'encontre des principes actuels du management. Il apparaît, en effet, que les éléments les plus dynamiques, les mieux informés, les plus capables ne sont pas les bons et loyaux fonctionnaires au sens traditionnel du terme, mais bien ceux qui apparaissent le moins liés à l'entreprise et au service. La politique traditionnelle des administrations, de s'attacher leur personnel par des garanties de carrière constitue donc un non-sens à ce point de vue. C'est cela même qui explique le bas niveau d'aspiration de la majorité des agents publics, et, par la suite, leur conception "routinière" du travail, qui est contraire à l'esprit d'une administration du développement.

Le système de salaire dans la mesure où il est considéré comme un moyen de répartition des revenus, et de correction de l'inégalité des revenus, agit aussi dans le même sens, car il crée un système de motivation peu favorable au dynamisme du corps des fonctionnaires.

Par ailleurs, fixé hiérarchiquement, il ne reflète souvent pas la compétence réelle du fonctionnaire, et là aussi,



risque de bloquer la créativité et le dynamisme des agents publics et de les enfoncer encore plus dans l'esprit routinier.

D'autres facteurs viennent encore pervertir l'éthos bureaucratique, comme la discrimination sociale et ethnique. En effet, la recherche de l'unité nationale qui est donnée comme tâche à l'administration, n'est guère qu'une illusion dans certaines sociétés marquées par le conflit des ethnies. Dans de telles conditions, par choix politique des gouvernants appartenant à la majorité ethnique et sociale, l'appareil administratif doit être l'instrument de la conservation du pouvoir pour la majorité.

Une telle conception ne peut aboutir qu'à une politique de discrimination au niveau de la sélection vis-à-vis des minorités, discrimination fixée légalement ou tacitement par un quota réservé à la majorité au sein de l'administration. Une telle administration ne peut donc être sensible aux problèmes et aux aspirations des minorités. Cela même contribue donc à rendre l'appareil administratif moins efficace encore, et certainement plus éloigné du peuple, ou, du moins, de certaines parties du peuple. La langue officielle employée par l'administration, langue de la majorité, tout en favorisant les membres de la majorité, crée un écran supplémentaire à l'accès des minorités à l'administration.

Greffé dans un contexte socio-culturel marqué par des valeurs-orientations traditionnelles et des conflits aigus, l'éthos bureaucratique ne peut que se pervertir, et doit se combiner avec ces mêmes valeurs. Vouloir imposer, en tant que seul instrument de rationalisation, la bureaucratie, revient donc à



méconnaître la nature de la société, et cela ne peut que mener à un échec. L'expérience de l'administration bureaucratisée dans les pays en voie de développement est une preuve flagrante de cette leçon qu'ont trop tendance à oublier certains dirigeants dans leur volonté de brûler les étapes.

La formation du personnel. Dans une administration en pleine formation, qui avait faim de compétence, la formation des fonctionnaires semblait toute indiquée pour résoudre le problème de la sous-compétence des agents publics. Cette perspective était d'autant plus "rationnelle" qu'elle correspondait à une approche technicienne des problèmes de la maladministration dans les pays en voie de développement.

D'autre part, par l'intermédiaire de la formation, on pouvait insuffler le souffle de l'éthos bureaucratique au sein d'une administration qui se devait d'être l'instrument de la modernisation. Tout cela explique l'importance capitale de ce niveau aux yeux des dirigeants des nouveaux états.

Il s'agissait, bien sûr, d'une formation centralisée et planifiée, entreprise avec l'aide des institutions internationales et des gouvernements des pays développés, qui aurait seule permis de bureaucratiser l'administration, la formation sur le tas étant trop lente pour répondre à la demande pressante des services publics de la part des citoyens, et ne relevant pas de l'éthos bureaucratique. C'est ainsi que de nombreux centres de formation furent créés dans les nouvelles nations, avec l'aide de l'étranger : la Michigan State University, et l'Indiana University, sous l'égide du gouvernement américain et des institutions privées comme la Ford Foundation, ont aidé à la création d'écoles d'administration



dans presque tous les pays de l'Asie du Sud-Est, en fournissant des fonds et un encadrement ; dans d'autres pays francophones, on assiste à la création de répliques exactes de l'Ecole Nationale d'Administration de Paris.

Mais là encore, les résultats furent loin d'être probants. L'échec de la greffe de l'éthos bureaucratique entreprise par les consultants étrangers nous renvoie aux problèmes fondamentaux posés par le transfert de la technologie dans un pays en voie de développement : la technologie, ici administrative, est-elle appropriée aux besoins du pays ? Peut-elle être adaptée de manière efficace et efficiente aux conditions socio-culturelles ? Correspond-t-elle aux ressources du pays, et favorise-t-elle le sens de la dignité chez les peuples qui reçoivent les transferts ? Questions fondamentales qui ont été éludées avant même qu'on entreprenne ce transfert, mais qui sont toujours présentes dans le processus de transfert, de greffe ratée.

La formation procurée se résume alors à l'apprentissage de règles formelles du management, sans lien avec la réalité du pays, et est guidée par des rites cérémoniels qui ont une importance très grande dans les pays qui attachent énormément d'importance aux symboles. La réponse à une enquête parmi les stagiaires d'un centre de formation en Thaïlande sur les facteurs qui influencent l'avancement des fonctionnaires (que nous avons déjà citée), est plus que symbolique du peu d'impact de ces stages sur les agents publics. Par ailleurs, l'organisation de la formation est trop centralisée pour permettre de répondre aux besoins spécifiques des diverses administrations.

L'échec de ces pépinières de bureaucrates et de



technocrates, que sont les instituts de formation administrative, est plus qu'apparent, parce que le problème fondamental de l'administration dans les pays en voie de développement a été escamoté dès le départ : celui de son insertion dans la société. Mais, d'un autre côté, on peut dire que de tels instituts ont constitué un moyen de renforcer l'influence des technocrates sur l'administration et sur la société, aux dépens des intérêts de la population, qui se sent de plus en plus éloignée de cette administration.

b. Le respect excessif des procédures légales au sein de l'administration.

La principale tâche de l'administration est, non seulement, de réaliser les stratégies de développement élaborées au niveau des instances politiques et de planification, mais aussi de contrôler la réalisation de ces politiques.

Or, il s'avère que le contrôle administratif est largement pointilleux et procédurier. Il vise essentiellement à repérer les déviations aux normes administratives et juridiques, plus qu'à apprécier le contenu de telles politiques, ou le niveau de la réalisation de ces cas politiques.

Ceci est d'une extrême importance, car l'administration des pays en voie de développement s'est donné comme tâche principale l'animation du développement. Une telle attitude provient, soit des traditions administratives anciennes, dans le cas des pays qui, bien avant la colonisation, possédaient déjà un appareil d'état centralisé, comme l'Egypte ou certains pays de l'Asie du Sud-Est,



soit de l'influence de l'administration coloniale, qui, par respect des normes du pouvoir colonial, recherchait le contrôle des populations et des territoires. Ce respect des normes juridiques s'explique aussi par l'idéologie étatique. En effet, la norme juridique est efficace quand elle tend à nourrir le développement de l'état et le renforcement de son emprise sur la société traditionnelle, ou encore, le passage de la société traditionnelle à la société "légale". Produit de la société étatique, la norme juridique s'avère dans la pratique, être toute entière assignée à sa construction, au détriment de la société a-juridique traditionnelle de la société coutumière. L'extension des normes juridiques signifie donc, en clair, le recul des administrations coutumières. Et c'est là un des buts recherchés par la classe bureaucratique. Le respect excessif des normes juridiques s'inscrit donc dans la logique de l'extension de la société étatique au détriment des sociétés coutumières a-juridiques. Est-il besoin de signaler que la norme juridique écrite est conçue comme supérieure à la coutume orale de la société traditionnelle ? Nous avons, là encore, un facteur qui milite en faveur de l'extension de la puissance et de l'entreprise de l'état.

c. Le leadership autoritaire ou le nouvel autoritarisme bureaucratique.

La fin du pouvoir colonial, caractérisé par l'autoritarisme, pouvait laisser prévoir une démocratisation dans le domaine du leadership. Or il n'en est rien. Du fait de la politisation, de la centralisation et de l'interférence de certaines valeurs-orientations de la société traditionnelle, parmi lesquelles, le respect de l'autorité, ce fut une démocratisation manquée, c'est-à-dire, pas de démocratisation



du tout. La politisation, avec son corollaire, la personnalisation des politiques, aboutit à accentuer l'autoritarisme, c'est-à-dire la soumission totale des subordonnés.

D'autre part, le système de valeurs traditionnelles au centre duquel nous trouvons le parternat, c'est-à-dire le système par lequel tous les membres de la famille sont soumis à l'autorité pleine et entière du chef de famille, et qui continue de marquer les relations sociales de la société, ne peut pas ne pas imprégner les relations à l'intérieur du système administratif. Le clientélisme et le patronage comme pratiques administratives agissent aussi dans le sens du renforcement de l'autorité.

Ce style de leadership autoritaire ne concerne pas seulement les relations personnelles au sein de l'administration, mais aussi celles qui régissent les relations entre les agences gouvernementales et les différents niveaux hiérarchiques de l'administration. L'obéissance à la hiérarchie supérieure et aux administrations centrales, centre des décideurs, devient la règle formellement suivie dans toutes les administrations.

Avec un tel type de leadership, la décision ne peut souffrir d'aucune critique, surtout quand il s'agit d'une décision du centre, qui peut faire fi des conditions locales. La décision, par ailleurs, est souvent faite dans une telle forme, qu'elle est difficilement applicable, cela, parce qu'elle doit obéir à des critères politiques, parce qu'elle ne s'appuie pas sur une base réaliste, étant donnée la mauvaise circulation des informations entre les administrations, et le manque de données objectives dont dispose le décideur.



Ceci se constate surtout dans le domaine de la planification, domaine stratégique du développement, où; par manque de données sérieuses, les planificateurs se lancent souvent dans des prévisions optimistes et dénuées de tout fondement réaliste, parce que ne connaissant pas les ressources pour mettre en oeuvre les plans, et n'ayant aucun contrôle sur la réalisation du plan.

Ce leadership autoritaire et bureaucratique a en fait pour fondement la croyance qu'il existe un seul moyen de régler les problèmes, et que ce seul moyen dépend essentiellement de la maîtrise de la technique. Une fois que les technocrates ont découvert la voie à suivre, il ne reste plus qu'à l'imposer à leurs subordonnés, et à la population. Cette approche est donc essentiellement technicienne et technocratique, et correspond au culte de sa propre compétence que possède très profondément la classe bureaucratique.

Fundação Cuidar o Futuro

4. L'opacité de l'administration publique.

Dans la mesure où l'administration constitue essentiellement un appareil de communication entre le pouvoir et la population, une administration qui ne communique pas est une administration en crise. Telle semble être la situation des administrations dans les pays en voie de développement.

a. L'idéologie de l'intérêt public et la règle du secret.

L'administration publique, détentrice de la puissance publique, est dépositaire de l'intérêt public par les compétences des bureaucrates (devant la non-connaissance des masses), par les



fonctions qu'elle remplit. D'où une idéologie de l'intérêt public fortement ancrée chez les agents publics. Devant le jeu des intérêts privés et catégoriels, la règle du secret doit être respectée pour sauvegarder l'intérêt public, surtout dans les pays en voie de développement qui manquent d'unité nationale. On peut discerner d'autres causes à cette règle du secret :

- la méfiance de l'information, source de contrôle politique et social.
- le mépris du citoyen auquel on impose la décision prise en son nom - les traditions administratives sont venues aggraver cet état de fait .
- mauvaise circulation verticale et horizontale de l'information, à cause du cloisonnement des diverses administrations et de leur chevauchement.
- peur de l'initiative, qui s'explique par le type de leadership autoritaire et la règle de l'obéissance.
- l'écart entre les textes et leur application dans des régimes plus soucieux d'énoncer des principes égalitaires que d'en vérifier l'effectivité. Ceci est particulièrement visible pour les décisions hautement politisées toujours adoptées en référence à la notion de nation, de peuple, mais mises en oeuvre dans le sens des intérêts des classes dominantes.
- difficulté d'accès aux services publics renforcée par la sous-administration dans les campagnes, et par la sous-information de l'usager dérouté devant l'emploi d'un langage administratif ésotérique, et la complexité des démarches.

b. Les obstacles politiques sociaux et culturels à l'information.

La politisation de l'administration, parce qu'elle



tend à confondre pouvoir politique et pouvoir administratif, surtout aux yeux du public, rend le message administratif a priori suspect pour l'utilisateur.

Pour répondre à une demande sociale pressante, l'administration a dû développer des structures de plus en plus complexes, qui exigent l'intégration de fonctionnaires spécialisés usant d'un langage et d'un raisonnement de plus en plus hermétique.

La prédominance du document écrit face à la culture orale des usagers, dans de nombreux pays en voie de développement, contribue à creuser encore plus l'écart entre administrateur et administré. Par ailleurs, l'usage de la langue de la majorité dans les documents administratifs, reflétant la discrimination sociale et culturelle volontairement pratiquée, est un obstacle de plus pour l'information de certaines parties de la population.

Avec un système bureaucratique centralisé qui aspire la prise de décision vers le haut, il n'est pas étonnant que l'information ne circule que de haut en bas, le plus souvent à travers un discours simplificateur, qui pousse moins à la compréhension qu'à l'acquiescement.

Au niveau du public, la conséquence de l'analphabétisme généralisé, est l'obligation pour le citoyen de faire appel à des professionnels de la communication, ou de contourner les mécanismes officiels de communication pour essayer de pénétrer la forteresse administrative. C'est alors que réapparaissent le phénomène de clientélisme et de népotisme, qui sont autant de moyens pour avoir accès à l'administration. Ce clientélisme est facilité par la multi-appartenance des fonctionnaires locaux



qui sont à la fois agents publics et membres des diverses communautés.

Il se crée donc, par blocage des canaux institués de communication et d'information entre le public et l'administration, des hiérarchies invisibles de communication, alimentées parfois par la corruption et le clientélisme, qui double et soutient la hiérarchie officielle. Dans les régimes monopartisans, les mécanismes internes du parti peuvent être amenés à remplir les mêmes fonctions toujours sous l'influence du clientélisme et du patronage politique.

c. La pseudo - communication.

Parfois, pour répondre à l'exigence du public ou à une volonté de l'administration elle-même, l'administration essaie de prendre en considération les vœux du public à travers une politique d'information, de consultation, de concertation.

- politique d'information, soit d'une information descendante, ce qui se ramène, le plus souvent, à une opération de relations publiques de l'administration pour redorer son blason ; soit d'une information ascendante, sous forme de référendums, de sondages d'opinion. Dans les deux cas, le retour d'information a servi principalement à éclairer et à conforter les décideurs institués.
- politique de consultation, qui suppose l'établissement de liens entre l'administration et les représentants des groupes sociaux. Mais le choix des interlocuteurs, leur institutionnalisation progressive dans le système à travers, par exemple, le comité des usagers, risquent de faciliter l'accès des groupes d'intérêts privés au système administratif, aggravant la cooptation et la segmentation des publics.

Fundação Cuidar o Futuro



- politique de concertation qui implique une négociation entre partenaires placés sur un pied d'égalité. Ce qui n'est jamais le cas entre une administration bureaucratique et autoritaire et le citoyen le plus souvent désarmé par la tradition de respect à l'autorité, sous-cultivé. La concertation apparaît dès lors comme une stratégie mystificatrice qui tend à faire croire à l'égalité des chances d'accès au système administratif.

Par cette triple politique d'information, de consultation et de concertation, l'administration ne cherche souvent qu'à apprécier les contraintes qui pèsent sur son action, et conditionnent l'efficacité de ses décisions : elle compte sur les processus de participation pour renforcer sa cohésion interne. Ce qui n'implique ni un changement des méthodes de travail, ni un changement des esprits et des comportements, l'objectif étant de renforcer le pouvoir étatique, et non le partage des responsabilités.

5. Le public face à l'administration : de la dépendance à la déresponsabilisation.

Avec la croissance gigantesque de l'administration, quant à son effectif et à ses domaines d'action, nous assistons à une intervention grandissante de l'administration dans la vie quotidienne des citoyens. Cette intervention aurait dû avoir comme contre-partie légitime l'intrusion du public dans la vie-même de l'administration. Or, tel n'est pas le cas pour toutes les administrations dans tous les pays, mais plus particulièrement pour les administrations des pays en voie de développement, et ceci, à un niveau d'autant plus profond, et avec des conséquences d'autant plus graves, que cette administration a pour vocation de guider le public, de diffuser des valeurs-orientations modernes



et rationnelles dans les autres structures de la nation et dans le public.

La principale raison de ce décalage constant et à tous les niveaux, entre le public et l'administration, nous avons essayé de la définir jusqu'à maintenant comme le non-enracinement de l'administration dans la société. Par ses caractéristiques fondamentales, la bureaucratisation, la centralisation excessive et l'hermétisme, ainsi que l'éthos étranger aux valeurs-orientations de la société, qu'elle colporte, l'administration n'est plus maintenue à la société que par des fils ténus, le plus souvent chargés de négativité : clientélisme, patronage, et parfois même, corruption.

Devant un tel "léviathan", l'attitude du public est pourtant ambiguë : une hostilité profonde, mais aussi une grande volonté de "profiter" des services fournis par cette administration, alimentée cependant par le syndrome de la dépendance, qui aboutit à sa propre déresponsabilisation. Une telle attitude ne laisse présager rien de bien réconfortant dans la perspective de la participation populaire à l'administration.

a. Les différentes catégories de public.

Il faut noter que ce qu'on appelle public de l'administration, englobé encore sous le concept de citoyens, est caractérisé en premier lieu par son hétérogénéité culturelle, sociale, religieuse, ethnique, politique. Dans la perspective qui est la nôtre, celle d'étudier les problèmes et les méthodes de participation à l'administration, cette hétérogénéité se constate selon l'axe de l'engagement de l'administration pour ces publics et de la



participation de ces publics à la gestion des affaires publiques. A ce niveau-là, il nous est possible de distinguer plusieurs catégories de publics.

- les classes dirigeantes, qui contrôlent directement l'appareil d'état, et à travers lui, une part essentielle de la machine de développement ; c'est dire que les intérêts mis en jeu par l'action administrative concernent avant tout l'intérêt de ces classes. Celles-ci comprennent la bourgeoisie favorisée dans certains pays, comme étant le moteur du développement, et qui veut enraciner et perpétuer le modèle politique (libéral) adopté ; les technocrates, c'est-à-dire les dirigeants des administrations publiques et privées chargées justement de préparer et d'appliquer les décisions stratégiques engageant la totalité de l'état et de la société dans le sens du projet de société élaboré par les dirigeants politiques, et, en dernier lieu, la classe politique au pouvoir. Ces trois catégories sont peu différenciées, tant sur le plan social que politique, par le fait même de la politisation de l'administration et la fonctionnarisation de la politique, et du fait des nombreux liens de parenté, de la communauté sociale et intellectuelle plus ou moins occultes existant entre elles.

- les classes moyennes intellectuelles et commerçantes, qui, pour les premières, sont souvent partie intégrante de l'appareil d'état car celui-ci, comme nous l'avons vu, draine une grande partie des compétences, et pour les secondes, ont accès relativement à la forteresse de l'administration, soit par ses relations de clientélisme et de patronnage, soit parcequ'elles disposent de moyens matériels et financiers capables de leur forcer les portes de l'administration.



- les exclus de l'administration, englobant la masse des paysans, c'est-à-dire la majorité de la population et les citoyens les plus défavorisés. Ceux-là sont exclus de toute participation, à quelque niveau que ce soit, à la prise de décision au sein de l'administration ; exclus aussi des véritables mécanismes de sélection des représentants dans tous les domaines ; ils sont donc soumis à une dépendance presque totale vis-à-vis des pouvoirs de la société. Le système d'exclusion peut aussi toucher les minorités sociales, ethniques, religieuses, comme nous avons pu le constater.

Il est inutile de dire que l'attitude de ces différents publics vis-à-vis de l'administration varie selon le degré de concordance ou de discordance entre leurs intérêts et ceux de la machine administrative. Nous envisagerons ici, comme dans la partie précédente de notre rapport, la perspective des exclus, car c'est avant tout sur eux que se porte le poids de la machine administrative, et que se font sentir les désavantages de la maladministration.

b. L'hostilité.

Dans une société marquée par le respect du principe de l'autorité, comme le sont celles des pays en voie de développement, on aurait pu penser que le style autoritaire de l'administration puisse être facilement intégré dans la mentalité collective. Or il n'en est rien, parce que cette autorité étatique est exercée d'une manière impersonnelle par des agents publics, et basée sur des textes écrits au langage ésotérique. Tout cela va à l'encontre même des modes traditionnels d'exercice de l'autorité. L'autoritarisme bureaucratique est donc mal accepté à cause aussi



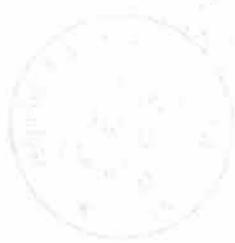
du "mépris" du citoyen "sous cultivé" qu'affiche l'agent public, depositaire de l'intérêt d'état, de l'intérêt public. Par ailleurs, chaque fois que le citoyen a affaire avec l'administration, c'est un véritable "parcours du combattant" qu'il doit effectuer : éloignement des chefs-lieux où sont concentrés les services administratifs, exigence de preuves et de documents formels et écrits, manque d'information, renvoi d'un bureau à l'autre à cause du manque de coordination et du cloisonnement des administrations.

L'attitude du citoyen, dès lors, ne peut qu'être une hostilité profondément enracinée, mais soigneusement cachée, pour éclater parfois en violences, non plus verbales, mais physiques. Les "révoltes paysannes", telles qu'elles existent encore parfois dans certains pays en voie de développement, sont l'indicateur de ce débordement de haine auquel on assiste parfois, à l'encontre de l'administration.

c. Le syndrome de dépendance.

Hostiles, certe, mais dépendants, telle semble être la situation ambiguë du citoyen-paysan vis-à-vis de l'administration. Avec une intervention croissante dans l'économie, surtout au niveau du contrôle des circuits d'échange et de commercialisation et de l'allocation des ressources financières et des aides étrangères, l'état est souvent l'interlocuteur privilégié des citoyens-paysans.

Ne disposant d'aucun moyen d'influence sur l'appareil d'état, ni même de la puissance collective de négociation, les citoyens paysans se trouvent soumis à la dépendance de l'état. Et parfois, quand un événement vient perturber la situation déjà extrêmement précaire du paysan, celui-ci se trouve obligé à une stratégie



de minimisation des risques par la sujétion aux autorités traditionnelles et nouvelles à travers les liens de client à patron. Le clientélisme ou la recherche du patronage, sont donc des pratiques qui mènent le paysan à une soumission encore plus totale à l'égard de l'autorité étatique et des autorités qui y sont liées.

Mais, d'un autre côté, la modernisation et l'éducation comme produits de l'administration peuvent permettre aux paysans de mieux interpréter leurs intérêts, tant individuellement que collectivement. Les paysans essaient alors "d'exploiter" l'état, en bénéficiant des facilités offertes en matière des santé, d'éducation et de prévoyance sociale, mais en s'abstenant de s'engager en ce qui concerne le plan de développement.

d. La déresponsabilisation.

Fundação Cuidar o Futuro

Avec une politique de développement dont les décisions stratégiques sont prises au niveau central par les technocrates, personnes étrangères au monde rural par leur mentalité, leur idéologie et leurs intérêts, avec des orientations qui leur parviennent sous la forme d'un discours simplificateur poussant à l'acquiescement, avec une "participation" au niveau de la réalisation, c'est-à-dire, le plus souvent, une mobilisation partielle des ressources matérielles et humaines des communautés pour atteindre les objectifs du plan fixé par le centre et pour le centre, il est logique de déduire à un non-engagement des paysans au niveau de la stratégie de développement. On pourrait presque dire que les paysans assistent en spectateurs à leur propre développement décidé par le centre.



Les structures de l'appareil bureaucratique centralisé, parce qu'elles empêchent toute participation active et dynamique de la masse des exclus, ne peuvent donc qu'aboutir à une déresponsabilisation généralisée des paysans quant à leur propre avenir-même, et à celui de l'état tout entier.

C'est peut-être là le blocage fondamental de la politique de développement dans les pays "en voie de développement" (?).

Fundação Cuidar o Futuro



III. ENJEUX ET MECANISMES DES POLITIQUES DE PARTICIPATION

A L'ADMINISTRATION ET DE DECENTRALISATION.

A. Raisons officielles et causes profondes des politiques de participation et de décentralisation.

1. Les raisons officielles.

a. Participation et décentralisation.

L'échec de l'administration bureaucratisée en tant qu'instrument de modernisation, de développement et d'intégration nationale a amené les dirigeants des pays en voie de développement à changer de cap, à essayer de trouver une alternative à la bureaucratisation, sans pour autant renoncer aux principes adoptés pour l'édification de l'appareil étatique, ni au modèle de développement choisi, car cela reviendrait à remettre en cause la légitimité-même de leur pouvoir issu de leur participation à la résistance anti-colonialiste, du vote (souvent plébiscitaire) de leurs concitoyens, autant que de la "justesse" de la stratégie de développement adoptée.

La réponse à cette impasse bureaucratique était pour ainsi dire toute trouvée dans la politique de participation et de décentralisation. En effet, une telle politique mettait en jeu deux éléments susceptibles d'apporter les correctifs nécessaires à la stratégie sans toucher aux structures déjà mises en place, ni aux objectifs proclamés dès l'accession à l'indépendance. D'une part le peuple,



puissance légitimante de la compétition politique va, par la participation, insuffler un nouveau dynamisme à la politique, et se trouver complètement intégré au processus politique, de manière active et responsable ; d'autre part, la décentralisation semble être l'instrument idéal pour "débureaucratiser" l'administration dans un cadre choisi fonctionnellement pour assurer la participation optimale de la population. Ces deux éléments semblaient donc combinés par nature et constituer la réponse idéale aux défis du développement.

b. Les objectifs de la participation et de la décentralisation.

Quelle que soit la nature du régime politique, il semble que partout où elle a été adoptée, la stratégie de participation et de décentralisation répondait à trois objectifs précis et proclamés :

- la décentralisation des institutions administratives, c'est-à-dire la création ou le renforcement d'une administration territoriale compétente et efficace correspondant mieux à la réalité socio-économique et démographique des pays en voie de développement ; c'est en quelque sorte le remède à la centralisation excessive qui a existé jusqu'alors.
- la participation responsable des individus et des groupements socio-économiques pour activer la politique de développement.
- la déconcentration de certains pouvoirs au sein de la hiérarchie administrative pour assurer les conditions de l'administration à la base de la périphérie.



Si ces trois objectifs étaient réalisés, l'impulsion au développement viendrait cette fois-ci de la base, du peuple, et c'était là la véritable démocratie dans un pays en voie de développement. Il s'agit donc d'un véritable dépassement du cadre administratif, d'un choix de société, qui est directement en cause par la pratique d'une telle politique. Cela, aucun dirigeant n'a oublié de le proclamer au niveau politico-idéologique. Mais encore une fois, la pratique réelle de cette politique va la vider de presque tout son contenu.

2. Le double but de la participation et de la décentralisation.

Tout en pratiquant la participation et la décentralisation, les dirigeants ne pouvaient pas et ne voulaient pas renoncer à l'appareil étatique mis en place, pivot de leur pouvoir et de celui de la classe techno-bureaucratique, ni au modèle de développement choisi, qu'il soit à connotation capitaliste ou socialiste, mais qui est considéré comme le seul modèle juste et rationnel pour assurer le développement, et, en tant que tel, constituait une source de légitimité des dirigeants.

Cette limite à la politique de participation et de décentralisation, qui en est plus qu'une, est en fait le facteur fondamental qui va pervertir le véritable esprit de la participation et de la décentralisation, à travers le jeu des mécanismes de participation et de décentralisation mis en place. Les deux objectifs fondamentaux, recherchés, mais non proclamés, de la politique de participation sont alors :



- la diffusion sur l'ensemble du territoire du système étatique en rendant plus indispensable encore l'existence de l'état protecteur, soit aux intérêts des élites locales et nationales, soit aux intérêts des masses populaires; dans le premier cas, cette diffusion se fera par l'intégration des élites traditionnelles et nouvelles dans l'appareil d'état; dans le second cas, par le soutien des masses populaires à la politique étatique de réforme de structures surtout agraires correspondant profondément et fondamentalement aux intérêts des masses, mais en contradiction avec ceux des oligarchies traditionnelles et nouvelles.
- la diffusion du modèle de développement recherchée par les mêmes moyens : modèle capitaliste par la création d'une nouvelle classe d'intermédiaires locaux qui puisse prendre la relève de la bourgeoisie nationale au niveau local; modèle socialiste, par l'organisation des classes défavorisées pour vaincre les intérêts des privilégiés de la fortune et de la naissance.

Quelle que soit la nature du projet de société porté par les dirigeants qui cherchent à le diffuser, il semble que la participation dans le cadre de la décentralisation corresponde au souci des dirigeants des pays en voie de développement de rechercher une nouvelle légitimité à leur pouvoir, la légitimité procurée par la lutte pour l'indépendance s'étant épuisée au fil des années, et les échecs au développement amenant la population à se poser des questions sur le bien-fondé de la stratégie actuelle de développement, qui semble n'engendrer que pauvreté et inégalité.

La participation semble donc être le moyen majeur de résoudre les contradictions du modèle politique et du modèle



de développement.

La nature des objectifs recherchés par la participation et la décentralisation est le facteur déterminant des options choisies et des mécanismes mis en place pour atteindre à la participation et à la décentralisation. Mais ces deux mots ont-ils encore véritablement un sens, en référence à la volonté de la classe techno-bureaucratique et celle de nombreux dirigeants actuels des pays en voie de développement?

3. Les deux options fondamentales.

Selon que le régime qui élabore et réalise la politique de participation et de décentralisation, se réclame d'une idéologie libérale ou socialiste, il y a deux options fondamentales de cette politique :

a. La recherche des nouvelles alliances au niveau local.

Quel que soit le modèle politique à diffuser, les autorités traditionnelles avaient jusqu'ici joué le rôle d'intermédiaires inévitables, en se basant sur l'influence qu'elles détenaient sur les populations locales. Pour cela-même, elles formaient un écran supplémentaire dans la communication du centre vers la périphérie. Or la diffusion du modèle étatique et politique voulue par certains gouvernements ne peut plus se contenter de cette seule courroie de transmission, car, souvent, les autorités traditionnelles, par leur interprétation du système global à partir des données culturelles, politiques et sociales locales, arrivaient à pervertir, à déformer le message politique du centre. Il fallait donc, dans un premier



temps, affaiblir l'influence des autorités traditionnelles, en les intégrant plus profondément dans le système étatique, par exemple, par leur fonctionnarisation : puis, dans un deuxième temps, susciter, dans le cadre de la participation populaire et de la décentralisation, de nouvelles élites dont les intérêts convergeront avec ceux de la classe techno-bureaucratique centrale et nationale. Cette politique sera entreprise sous l'égide du représentant de l'administration centrale au niveau local, pour éviter toute distorsion à la politique du centre. Ces nouvelles alliances locales pourront aussi servir de base sociale au style de développement choisi, ici libéral, car l'ossature de ces nouvelles alliances sera la bourgeoisie rurale dont les intérêts ne pouvaient être en contradiction avec ceux de la bourgeoisie nationale. L'objectif est donc d'assurer, par la participation et la décentralisation, une meilleure intégration politique et sociale, un alignement plus conséquent des éléments favorables à la politique libérale du centre, afin de renforcer la pérennité du système politique et économique.

b. La mobilisation des masses par la participation pour contrecarrer les influences réactionnaires locales.

Pour les dirigeants qui se réclament d'une idéologie socialisante, le problème est posé dans des termes presque contradictoires : d'un côté, une autorité politique centrale animée d'une volonté de réforme des structures visant à assurer l'équité sociale dans le développement, de l'autre, des forces locales puissantes qui cherchaient à maintenir le statu quo social et politique, c'est-à-dire, leur propre autorité sur les populations locales, pour mieux les dominer. Une telle contradiction ne pouvait se résoudre que par la disparition sociale et politique de



- La volonté d'assurer la continuité des structures administratives précédentes, ou la rupture avec celles-ci par la création d'une nouvelle unité administrative de base. Le plus souvent, les dirigeants ont recherché la rupture, pour mieux assurer l'impact de la nouvelle politique, et pour susciter des énergies locales nouvelles, tendant au soutien et à la réalisation de cette politique : politique de villagisation en Algérie, création de la communauté rurale au Sénégal, création de la communauté villageoise au Cameroun, etc.
- des réalités sociales, économiques, politiques, et démographiques locales. Une telle politique, nouvelle par son inspiration, ne pouvait ignorer ces réalités, au risque d'encourir l'échec dès le début. Pour cela, l'unité choisie comme cadre de la participation et de la décentralisation se devait d'intégrer les divers aspects de la réalité locale, tout en assurant la tutelle étatique. Cette intégration pose des problèmes énormes, car elle risque d'accentuer et de raviver des conflits locaux entre chefferies, clans, ethnies, et même d'en créer de nouveaux : ainsi, il y avait risque de domination des gros villages sur les petits villages dans une même unité, risque de conflits entre les chefs traditionnels, qui voient la menace planer sur leur autorité, par intégration des chefferies. D'autre part, l'énorme disparité du peuplement risquait d'aboutir à une disparité des territoires des unités administratives de base. Si l'intégration était nécessaire pour la réussite de la politique, elle s'avérait extrêmement difficile, vu la complexité des éléments à intégrer et les susceptibilités qui risquaient d'être mises en cause. Il fallait aussi que cette intégration des anciennes unités administratives se fasse sur la base d'études locales détaillées dans tous les domaines. Cela dépassait largement les capacités et les compétences

Fundação Cuidar o Futuro



de l'administration qui, le plus souvent par esprit de rationalité, découpait la réalité socio-économique de manière irrationnelle, simplement parce qu'elle n'était guère enracinée dans cette réalité. Le découpage administratif grevait donc déjà sur la réussite de la politique de participation et de décentralisation dès le début même alors qu'il aurait pu être l'occasion d'une concertation fructueuse entre le centre et la périphérie, pour définir ensemble le cadre de la participation. Mais, ici encore, nous constatons que c'est l'approche top-down qui prévaut et qui montre bien que le centre n'a guère envie de s'en remettre aux populations pour fixer le cadre socio-géographique de sa propre politique.

2. Les mécanismes institutionnels de la décentralisation et de la participation.

a. La représentation locale.

Le cadre géographique et démographique le permettant, le choix de ceux qui allaient représenter la nouvelle communauté locale se faisait par la désignation directe par une assemblée générale des membres de la communauté. On semble atteindre à la vérité de la démocratie locale avec la nouvelle unité administrative de base. Malheureusement, cette vérité n'est qu'une apparence, car, avant même qu'on ne procède à cette désignation directe, le choix était déjà fixé le plus souvent par une sélection initiale faite par la section locale du parti unique ou dominant. Les électeurs ne sont pas appelés à se prononcer sur des candidats présentant un quelconque programme, ni sur des listes de candidats ; ils se



prononcent sur des personnes - toutes également valables, du reste - choisies par le parti et investies par lui d'une mission. Le citoyen ne fait pas un choix, mais est appelé à plébisciter le choix fait pour lui par l'institution partisane. Le parti garde donc la haute main sur les candidats, et cela ne peut que renforcer l'emprise du parti-état sur les élus locaux. Là encore une fois, la confusion des pouvoirs reste la réalité dominante, c'est-à-dire la négation de la démocratie. La légitimité des élus provient, non pas du choix des électeurs, mais du choix de l'institution partisane. Le premier mécanisme mis en place ne change donc rien à la situation précédente.

b. L'exécutif local.

Le conseil local mis en place par les élections constitue en quelque sorte l'exécutif local chargé, non seulement de la représentation de la communauté face à l'administration, mais aussi de la gestion des affaires locales dans la perspective d'une prise en charge des problèmes locaux par les représentants légitimes et légaux de la communauté. Or en fait il y a ambivalence fonctionnelle de ce conseil local, à travers la personne de son président, qui est en même temps représentant de la collectivité en tant qu' élu local, et représentant de l'état en tant que rouage essentiel de l'administration territoriale. Cette ambivalence, comme nous le verrons, ternira beaucoup l'image du président du conseil local comme représentant de la collectivité, c'est-à-dire en tant que membre de la communauté, pour faire valoir les intérêts et les aspirations de la communauté auprès de l'administration, et pour participer à la prise des décisions concernant la communauté.



c. Les organisations traditionnelles et nouvelles comme instruments de la participation.

Pour que les intérêts des paysans et de la communauté puissent être correctement interprétés et dégagés, l'appel aux organisations de représentation, en dehors des institutions nouvellement mises en place, est nécessaire : syndicats, coopératives, mais aussi chefferies traditionnelles. Cependant, l'articulation de ces intérêts avec ceux mis en jeu par la planification étatique et régionale, est le premier objectif à atteindre pour que les objectifs nationaux de développement ne souffrent pas de leur incompatibilité.

Aussi le plus souvent, le parti unique et dominant par le contrôle étroit de telles organisations évite même à ce problème de se poser, car on assiste à une concertation entre deux organisations bureaucratiques de même nature, et poursuivant les mêmes buts. Mais même quand il existe une relative autonomie des institutions syndicales par rapport à l'institution politique, le choix des organisations de concertation se fait en faveur de celles qui disposent d'un système d'organisation nationale, hiérarchisée et bureaucratisée, avec qui il est le plus facile, pour le parti ou l'état, de trouver un langage commun basé sur une conception identique.

Dans de telles organisations, il est d'ailleurs souvent rare de trouver de véritables paysans insérés réellement dans la vie de production. Il semble donc difficile pour les paysans de s'identifier aux organisations qui, aux yeux du gouvernement, devaient les représenter, d'autant plus que les fonctions de telles organisations vis-à-vis de l'état et des paysans, ne sont pas clairement



Définies. Mais, pour le gouvernement, seules de telles organisations par leur capacité d'encadrement, sont susceptibles de promouvoir une planification intégrée par l'articulation entre les divers niveaux d'intérêts différents, et d'accélérer le développement de vastes régions.

Le choix de tels instruments nous en dit long finalement sur la volonté du parti état ou du gouvernement, de ne pas lâcher la bride aux communautés locales.

3. La pratique de la décentralisation et de la participation.

a. La tutelle de l'état sur la communauté.

Fundação Cuidar o Futuro

Les mécanismes institutionnels mis en place reposent sur le dédoublement fonctionnel du président qui agit.

- en tant qu'agent de la collectivité communale : il représente la commune dans les actes de la vie civile et administrative, il préside à l'exécution des délibérations du conseil rural, il gère le patrimoine communal, fait fonction d'ordonnateur du budget, dirige les services communaux ; il est enfin chargé sous le contrôle du conseil rural et de l'autorité supérieure de l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont dévolus par la loi.

- en tant qu'agent d'état : il a la charge de la publication et de l'exécution des lois et règlements, il est officier d'état-civil, et officier de police judiciaire ; comme agent d'état, le président du conseil rural n'engage pas la commune. Il agit sous le

contrôle de



l'autorité administrative supérieure.

Cette dualité fonctionnelle transparait parfois au niveau du costume, comme c'est le cas au Sénégal, pour le président du conseil rural, qui, en tant que représentant de la collectivité, porte la chechia, et, en tant que représentant de l'autorité administrative, porte la casquette.

Par la tutelle exercée aussi bien sur les personnes que sur les actes du conseil rural, l'état fausse les mécanismes institutionnels à son profit.

- tutelle sur les personnes, à travers le pouvoir de suspension de fonction et même de révocation détenu par l'autorité administrative sur les membres du conseil rural

Fundação Cuidar o Futuro

- tutelle sur les actes : les délibérations du conseil rural ne deviennent exécutoires qu'après approbation par l'autorité administrative supérieure, c'est-à-dire, par l'agent étatique au niveau régional (district ou province) qui détient aussi le pouvoir d'annulation des décisions du conseil rural, après consultation de l'autorité administrative centrale.

Cette tutelle s'exerce en fait dans trois domaines :

- domaine financier : car la communauté n'a aucune autonomie financière. La plus grande partie de ses ressources provenant des caisses de l'état qui, à travers la tutelle sur les actes, exerce un contrôle financier ; la communauté n'a pas non plus d'autonomie de gestion.



- domaine technique : car l'encadrement technique des services centraux et régionaux est nécessaire pour la réalisation des projets communaux.
- domaine politico-administratif : choix des candidatures au conseil rural fixé par l'instance locale et régionale du parti-état ; pouvoir d'annulation et de révocation détenu par les autorités administratives supérieures.

Une telle tutelle enlève tout contenu réel à la participation et à la décentralisation car le contrôle hiérarchique de l'autorité administrative supérieure montre un interventionnisme et un dirigisme constants de la part des administrateurs territoriaux et constitue donc un dispositif qui attire toujours la décision vers le haut de la hiérarchie. Dans un tel cadre politico-administratif, le président du conseil rural est beaucoup plus un collaborateur de l'état qu'un représentant de la collectivité. A travers lui, la commune devient alors une simple courroie de l'administration centrale pour diffuser le modèle étatique et le modèle de développement.

b. La force des traditions et l'autonomie communale.

En fait, l'autonomie communale n'a pas pour autant disparu, car, par le jeu des forces locales, les institutions mises en place vont être partiellement déviées de leur objectif initial.

- par l'émergence d'une logique juridique "réaliste" au sein même de la logique juridique "idéaliste" de l'état : l'existence de la tutelle d'une autorité administrative supérieure susceptible d'imposer la décision, a, en effet, entraîné la "paix administrative"



c'est-à-dire que les parties concernées par un litige, le plus souvent de caractère foncier, évitent de faire appel à cette autorité pour recourir au mode autochtone de règlement des conflits, selon le précepte qu'il faut traiter les conflits "dans le ventre du village" (proverbe sénégalais). Cela prouve donc la permanence de l'idéal communautaire dans l'organisation des affaires de la commune, ce qui a permis l'établissement d'un cordon sanitaire autour de l'innovation institutionnelle et en démultiplie les effets au détriment de la tutelle étatique.

- par la persistance d'une conception autochtone des pouvoirs multiples spécialisés et interdépendants, qui ne doit rien au modèle de l'état, reposant sur la spécialisation fonctionnelle et la bureaucratisation.

Fundação Cuidar o Futuro

Une telle persistance a fait que les élections et le choix des candidats par l'institution partisane restent un rituel ^{décalé} de la réalité locale, car le système clientélaire et de patronage politique se retrouve réintroduit dans le système étatique à travers la lutte et les conflits des forces traditionnelles locales.

A travers cette épreuve que connaît l'autonomie communale, nous avons assisté à une remarquable vitalité des systèmes locaux de valeurs, d'organisation sociale et de répartition de l'autorité, dont le trait commun est la volonté de maintien d'un niveau suffisant d'autonomie. Les forces étatiques de centralisation ont donc dû se combiner avec ces systèmes locaux.

Mais il nous faut cependant signaler que cette autonomie locale relativement maintenue est loin d'aller dans le sens égalitaire, car l'idéal communautaire qui en est le fondement



représentant de la collectivité locale en tant qu'élu local.

- Les forces traditionnelles qui, par le jeu du clientélisme et du patronage politique, ont réussi à se maintenir et même à renforcer leur base en acceptant partiellement d'être les collaborateurs de l'état au niveau local, tout en essayant de maintenir l'autonomie locale à un niveau suffit à leur profit.
- les nouveaux intermédiaires locaux à travers les propriétaires fonciers, les commerçants, les intellectuels de village, dont l'émergence et le développement sont souhaités par le gouvernement central pour apporter leur contribution à la diffusion du modèle étatique, et du modèle de développement. Ces nouveaux intermédiaires ont d'ailleurs joué des mécanismes traditionnels de clientélisme et de patronage politique, autant que des mécanismes électifs, pour émerger.

Si des décisions ont été prises pour éviter les cumuls de pouvoir au niveau local comme l'interdiction des responsables du parti qui ont un pouvoir de décision de siéger dans les organes communaux pour "ne pas voir l'état absorber le parti et l'amputer de sa principale vocation, celle d'orienter, d'animer et de contrôler" ou encore, l'interdiction au chef traditionnel d'être le président du conseil rural, il existe objectivement une alliance de ces trois forces, dans le sens d'une plus étroite collaboration entre l'état et les forces locales traditionnelles et nouvelles.

d. Le face-à-face parti - état, et population.

Ces nouvelles alliances locales ne sont pas recherchées par l'état, et n'existent pas toujours comme aboutissement logique de la



politique étatique, car certains gouvernements, se réclamant d'une idéologie socialisante, cherchent justement à éliminer les forces traditionnelles de la scène politique locale, en faisant entrer en jeu la participation populaire. Dans cette perspective, cela mène directement à la tutelle étatique de plus en plus étroite. Ce renforcement de la tutelle étatique est justifié par les dirigeants de l'état, par le fait que les mécanismes de participation ont réveillé l'ardeur des forces traditionnelles qui ont essayé de les utiliser pour renforcer leur emprise sur les populations locales, en faisant jouer le clientélisme et le patronage politique. Pour éviter justement que les propriétaires fonciers ne monopolisent le pouvoir local pour dévier les politiques de l'état et du parti, la tutelle politique et administrative a été rendue nécessaire ; les masses populaires ont ainsi pu défendre leurs intérêts par l'intervention constante du parti-état, leur représentant politique suprême.

Fundação Cuidar o Futuro

Une telle analyse officielle de la configuration politique locale est l'aveu que la participation populaire escomptée par le parti-état pour soutenir sa politique de réformes structurelles n'a pas été suffisante pour changer le contexte politique local, et que seule l'intervention étatique est le garant le plus sûr des intérêts des masses populaires.

e. Prémises théoriques et volonté réelle de l'état.

Dans les deux cas, collaboration ou suppression des intermédiaires locaux traditionnels, nous assistons au renforcement de l'emprise de l'état à travers la politique de décentralisation et de participation dont l'objectif initial était officiellement la responsabilisation des populations locales, qui devaient prendre en charge la gestion des affaires locales, avec l'aide de l'état. Un tel résultat n'est pas



étonnant, si on analyse les prémisses théoriques sur lesquels s'appuie la politique étatique et la volonté réelle de l'état dans cette politique.

- La nature des clivages sociaux. Dans le cas où l'intervention étatique est justifiée par le fait qu'il fallait vaincre les résistances des forces traditionnelles pour parer aux déviations que ces forces risquaient d'imprimer à la politique étatique, il semble que la politique étatique soit basée sur une présupposition théorique fautive. L'analyse montre en effet que la base initiale de la politique étatique était qu'au sein de la communauté rurale, les clivages sociaux nés de la politique d'état (entre paysans pauvres et propriétaires fonciers s'affrontant sur le problème de la réforme agraire) prennent le pas sur tous les autres cercles d'alliance ou de solidarité issus de la société traditionnelle, et effacent tous les clivages nés de ces alliances. La théorie officielle de l'état anticipe donc l'impact de la politique étatique, et finalement, a servi de base pour une intervention croissante de l'état. Or, la cristallisation en classes antagonistes s'affrontant autour de la mise en oeuvre de la politique étatique, est loin d'être achevée. Ce qui fait problème, c'est justement leur inachèvement, sinon l'existence des groupes sociaux auxquels se réfère l'analyse officielle. Ainsi, à l'opposition paysans pauvres-propriétaires fonciers, sont venus s'ajouter des clivages plus traditionnels entre personnes, familles, clans, qui expliquent l'échec des réformes de structure voulues par l'état, et de la participation populaire pour le réaménagement de l'espace social et politique des campagnes.

- L'adéquation de principe entre la volonté de l'état et les intérêts des masses : basé sur la théorie sur la dualité et l'opposition



dans les campagnes, l'état ne pouvait que préjuger de l'attitude des bénéficiaires du changement social introduit par la politique de l'état, et de l'adéquation effective du modèle qui leur est proposé à leurs aspirations réelles pour l'égalité et la participation. Or, il apparaît que le système coopératif n'a pas provoqué l'engouement et la participation attendue des paysans. Est remise en question la capacité du système coopératif pour promouvoir le développement et la participation.

L'hypothèse dualiste d'un appareil central révolutionnaire appliquant de force, par le haut, une réforme combattue par les instances locales du pouvoir, ne saurait non plus justifier à elle seule l'accroissement de l'emprise étatique et le développement de la centralisation administrative auxquels le déroulement de la réforme agraire et de la politique de participation et de décentralisation ont permis d'assister. Car l'homogénéité socio-politique n'existe ni au niveau local, ni au niveau central, au sein duquel existent aussi des dissensions quant à la manière de mener et aux objectifs de la réforme agraire, et de la politique de participation et de décentralisation.

Dans la perspective adoptée par certains états de considérer la décentralisation et la participation comme des moyens de renforcer leur assise sociale et politique par la neutralisation des oligarchies traditionnelles et la création de nouvelles élites locales plus favorables à l'état, et par là même, capables de relayer l'état au niveau local pour diffuser le modèle politique et le modèle de développement, il semble que les objectifs initiaux ne sont que partiellement atteints, car la conjonction des élites anciennes et nouvelles ont réussi à préserver relativement l'autonomie locale, aux dépens des intérêts des masses et même de ceux de l'état, pour mieux



défendre les leurs. Les dirigeants ont donc préjugé de l'extraordinaire adaptabilité des hiérarchies traditionnelles aux conditions d'un environnement changeant. Menacés dans leurs privilèges par la possibilité de l'instauration d'un pouvoir démocratique élu échappant à leur contrôle, ces hiérarchies avaient réussi à noyauter l'outil de modernisation que constituaient les réformes de structures sociales et économiques au lendemain de l'indépendance. Ils n'ont pas eu beaucoup de mal à investir les nouvelles structures d'autorité mises en place par le pouvoir central monopolisant les fonctions - clefs pour former une véritable catégorie sociale de "courtiers" politiques comprenant outre les hiérarchies traditionnelles, des commerçants, des gros propriétaires, qui médiatisent l'information entre le sommet et la base, exerçant une rétention d'information en leur faveur, pour sauvegarder des intérêts bien établis.

Fundação Cuidar o Futuro

Donc, que ce soit dans l'une ou l'autre des deux options fondamentales que nous avons tracées, la politique de décentralisation et de participation semble bel et bien avoir échoué. Aux raisons déjà invoquées, s'ajoute une autre qui met en cause la volonté initiale des gouvernants.

La valeur symbolique de la participation.

Si certains changements étaient voulus et souhaités par les gouvernants, ils étaient réalisés de façon à ne pas saper le contrôle par l'élite dominante, du pouvoir politique et de l'économie. Le développement fondé sur la participation n'est pas défini en fonction du partage de l'influence que les masses peuvent exercer dans la détermination des politiques concernant les changements à réaliser, il est plutôt délimité par la mesure dans



laquelle les dirigeants peuvent mobiliser les masses pour soutenir les politiques et les objectifs du développement du parti-gouvernement. En conséquence, toutes les activités des cadres provinciaux et des fonctionnaires des administrations locales doivent jouer un rôle déterminé dans le processus de développement, à savoir, maximiser le soutien unifié ou symbolique donné au parti-gouvernement. Il s'agit donc de réveiller les forces potentielles de la campagne, de les impliquer beaucoup plus activement et plus directement dans le processus de développement sous la direction du centre. Le centre recherche à sa périphérie des partenaires actifs pour l'aider à réaliser sa politique de développement. Ce qui suppose la validité de cette politique et l'adhésion de principe des masses ou des élites à cette politique, problèmes qui ne sont guère tranchés au vu des politiques élaborées et pratiquées jusqu'à maintenant.

Fundação Cuidar o Futuro

Limite dans son rôle instrumental servant à rechercher l'adhésion à la politique des dirigeants, la participation ne pouvait donc qu'être symbolique.



IV. POUR UNE PARTICIPATION REELLE DE LA POPULATION

A L'ADMINISTRATION.

L'analyse des politiques de participation mises en oeuvre dans les différents pays en voie de développement nous a permis de constater que, considérée comme une stratégie de la politique de développement des gouvernements, la participation dans l'administration n'a été souvent qu'un moyen, qu'un instrument, utilisés par les gouvernements pour susciter l'adhésion des populations à la politique gouvernementale.

Avec une telle perspective, la politique de participation dans l'administration ne pouvait guère permettre une véritable prise en charge des problèmes de développement par les populations, une véritable responsabilisation des citoyens devant les défis du développement dans tous les domaines.

Pourtant, la stratégie du développement endogène en tant que processus de promotion de l'homme par et pour lui-même, a permis de replacer la notion dans une perspective correcte : la participation doit être le moyen et la finalité du développement.

A. Axe stratégique et objectifs de la participation.

Processus social global multiforme et intégré, la participation est une réalité dynamique qui ne peut se concevoir



hors d'une réalité sociale concrète avec ses dimensions historique, idéologique, sociologique et culturelle. C'est justement pour avoir ignoré cette vérité première, que les politiques de participation à l'administration ont échoué, soit qu'elles préjugeaient de son propre impact et de celui des forces traditionnelles sur la population, soit que les moyens choisis étaient situés hors de cette réalité : une administration bureaucratisée non-adaptée au développement par son éthos et par ses structures.

Les voies suivies par les politiques de participation à l'administration étaient bloquées dès le départ :

- le mouvement populaire ascendant était étroitement contrôlé par les instances du parti aux divers échelons, par les anciennes oligarchies et les nouvelles élites, et l'énergie de la population se perdait dans l'adhésion à une politique prédéterminée par le centre.
- la démocratisation progressive et descendante du pouvoir étatique était limitée par la propre volonté des tenants du pouvoir étatique, et se heurtait au non-enracinement de l'administration dans la société réelle, et aux structures bureaucratiques et centralisées de l'état.

Dès lors, une réelle participation de la population à l'administration doit passer par :

- la dépolitisation de l'appareil administratif, car l'emprise du parti unique ou dominant sur l'administration, au lieu de la dynamiser, a introduit une profonde ambiguïté due à la confusion du pouvoir administratif et du pouvoir politique. Cette ambiguïté a



profondément bloqué les rapports entre l'appareil administratif et le public, car le plus souvent, toute critique de l'administration est assimilée à une critique du pouvoir. Délimiter clairement les domaines du politique et de l'administratif est une tâche particulièrement difficile dans les pays où les classes dirigeantes ne sont pas près d'accepter une remise en question de leur stratégie de développement, qu'ils véhiculent en partie grâce aux canaux de l'administration et où l'appareil administratif apparaît comme l'un des pivots les plus sûrs de la classe dirigeante. Mais cela est nécessaire pour faire de l'administration un appareil sur lequel l'impact de la volonté populaire peut être encore sensible.

- La débureaucratization : on peut affirmer que, bien que le mal soit connu, la thérapeutique est loin d'être encore mise au point. La bureaucratie s'exprime dans les pays en voie de développement par le secret, l'autoritarisme, la distance, la mauvaise coordination, la centralisation. Mais la thérapeutique manque par défaut de volonté des dirigeants, par manque de moyen d'action des populations, par inertie des structures et des hommes de l'appareil. Elle ne peut être trouvée sans une vision globale de l'impact de la bureaucratie administrative sur la société entière, ni sans des expériences concrètes qui permettront de définir de nouvelles règles, de nouvelles manières de faire.
- L'insertion de l'administration dans la société, car les non-relations entre l'administration et le public dues aux structures et à l'éthos de la bureaucratie, ont provoqué la méconnaissance de la société réelle dans la fixation des politiques administratives. Dans ce domaine, il s'agit d'être conscient de ne pas laisser l'administration immergée dans les tendances négatives et anti-participationnistes qui existent dans les sociétés traditionnelles et qui, jusqu'ici, étaient celles qui avaient le plus d'impact



sur l'appareil administratif, parce qu'elles allaient parfois dans le sens du renforcement de l'autorité et de l'état, et de certaines catégories sociales traditionnelles.

Le résultat de cette triple stratégie, serait alors de transformer l'administration actuelle en véritable administration de développement, c'est-à-dire, en administration de mission, de responsabilité.

B. Esquisse d'une politique visant à la participation à l'administration.

Fundação Cuidar o Futuro

1. Agir sur les structures.

L'action sur les structures ne peut vraiment se dérouler qu'une fois les domaines du politique et de l'administratif clairement délimités, car il y a imbrication et équivalence des structures administratives et des structures politiques, et subordination des premières aux secondes.

a. Segmentation contre le gigantisme, car la politisation et la centralisation ont créé au niveau central des administrations géantes et inefficaces la plupart du temps, car ce sont elles qui sont le plus travaillées par l'éthos bureaucratique. Cette segmentation apparaît comme une condition pour rétablir, sinon un dialogue, du moins une circulation de l'information entre l'administration et le public dans les deux sens. Cependant, ce dialogue risque d'être rendu malaisé par la multiplication des organismes. La segmentation



doit donc être accompagnée d'une coordination des services pour une plus grande autonomie d'action, surtout en fonction des besoins du public.

b. La décentralisation en vue de créer une administration territoriale solide qui puisse être proche des paysans, qui étaient le plus souvent laissés dans un état de sous-administration. En dehors des missions d'administration traditionnelle, l'administration territoriale se doit d'être une administration de pédagogie, une structure capable de fournir des conseils précis pour la planification et de gérer les circonscriptions territoriales à vocation spécifique de développement ; pour cela, l'ouverture aux aspirations et aux besoins des populations locales est la condition nécessaire.

c. Le contrôle du public de l'activité administrative qui peut s'exercer déjà si les divers contrôles faits régulièrement comme le contrôle administratif interne, le contrôle financier, le contrôle par le pouvoir parlementaire ou judiciaire ne restent plus clandestins et sont portés à l'attention d'un public élargi, et non plus d'un groupe d'experts tenus eux aussi par la règle du secret. Avec ces contrôles rendus publics, il n'est pas besoin de créer des structures de contrôles qui risquent d'alourdir la machine administrative.

2. Agir sur les comportements.

Cela suppose des difficultés plus grandes encore que d'agir sur les structures administratives, car les comportements sont souvent le résultat, la manifestation de traditions, de modes de penser profondément ancrés chez les gens. Il nous faut cependant considérer cette action comme d'une importance capitale, car, en dernière instance, c'est l'homme qui est l'élément fondamental de l'administration. Il nous faut agir ici aussi bien sur les agents



- Former le public et les agents administratifs. Si on peut définir la participation avant tout comme un état d'esprit, une forme de pensée, il s'agit dès lors de renforcer toutes les dispositions mentales qui vont dans le sens de cet état d'esprit, et ceci, dès le tout début de la vie d'un individu, pour véritablement intérioriser cette attitude d'esprit. Cela nécessite donc une réflexion sur l'orientation du système d'enseignement. Or, il s'avère qu'actuellement, dans le système d'enseignement des pays en voie de développement, l'orientation générale porte à mettre en valeur la compétition, l'individualisme, et à négliger, sinon à faire disparaître le sens de la collectivité, de la communauté. On sent, dans ce domaine particulier, l'influence de la domination coloniale et néo-coloniale. Dans cette perspective, le système administratif n'est que le prolongement du système d'enseignement. Pour une véritable formation du public et des agents administratifs au respect de la communauté et de la participation, il faut donc revoir les structures et les principes directeurs du système d'enseignement, afin de développer le plus tôt possible les prédispositions mentales à la participation.

Dans le domaine de la formation des agents administratifs, nous avons vu qu'il y avait sous-compétence, non seulement sur le plan purement technique, mais surtout sur le plan des relations humaines, sociales, entre administrateur et administré. Il faut donc réformer complètement le système de recrutement et de formation et en éliminer les facteurs négatifs comme le clientélisme, l'approche technicienne de la formation pour développer la capacité fondamentale d'un agent public dans une administration de comprendre et de se faire comprendre, et la volonté d'agir en vue du développement collectif. Certaines expériences ont été tentées pour briser l'isolement des administrateurs : ainsi, celle du Barrio Immersion



Community Management Program, où les administrateurs participent à la vie concrète d'une communauté rurale pendant une période relativement courte afin de mieux comprendre la réalité rurale et essayer d'y agir comme agent de changement. De telles expériences méritent d'être approfondies et orientées correctement pour viser à une véritable insertion des agents administratifs dans la société réelle, à la création d'une véritable administration du développement. Pour cela, l'administrateur se doit, non pas d'imposer un modèle rationnel parfaitement élaboré, mais plutôt d'offrir aux administrés des occasions d'apprentissage dans les domaines organisationnel, culturel et intellectuel. Exiger cela est peut être trop pour un administrateur lui-même souvent peu cultivé, mais, répétons-le, le problème pour les agents administratifs dans les pays en voie de développement, c'est d'avoir la confiance de ses interlocuteurs, et, pour cela, il lui faut s'insérer dans le tissu des relations sociales, c'est-à-dire perdre sa qualité "d'étranger", sans pour autant être soumis aux influences négatives des sociétés traditionnelles. C'est à cette condition qu'il est possible pour lui d'agir efficacement.

- Réactiver les comportements communautaires, les formes de participation

là où ils existent. Il apparaît d'une manière très nette, que dans beaucoup de sociétés en voie de développement, la notion de communauté a encore un sens profond, et qu'elle est la base de nombreux comportements et modes de pensée. Cependant, l'esprit communautaire y est aussi souvent accompagné d'un profond sens de l'inégalité par imposition de l'autorité du chef. Il s'agit donc, à travers des études concrètes faites sur le terrain, en vue de certaines expériences, de faire un choix au niveau des activités communautaires qui vont dans le sens de la participation collective, mais aussi de l'équité. Il ne faut surtout pas se laisser prendre dans des formes rigides d'expérience communautaire, car les formes de participation sont extrêmement



diverses et doivent être saisies dans leurs relations avec le contexte socio-politique et culturel. C'est à cette condition que les expériences de participation collective peuvent être reprises et généralisées avec pertinence. Il ne faut pas non plus se leurrer sur la validité de certaines formes de participation traditionnelle qui s'affaiblissent devant le développement et qui sont inadaptables en dehors de leur domaine d'action.

Fundação Cuidar o Futuro



CONCLUSION.

L'intérêt de la participation n'est plus à mettre en cause. Elle permet, en effet :

- La mobilisation des ressources humaines dans des pays caractérisés largement par le sous-emploi, surtout dans les campagnes.
- La mobilisation des ressources naturelles locales ignorées par l'appareil administratif centralisé. Par la redécouverte et la promotion de la science autochtone et du savoir-faire local, à travers la participation populaire, de multiples réponses locales aux besoins apparaissent parfois même sans le besoin d'une intervention administrative.
- Le renforcement du sens communautaire : par le développement de la tendance des habitants à assumer eux-même les travaux pour répondre à leurs besoins, à maximiser les avantages collectifs.

Pourtant, malgré ces aspects on ne peut plus positifs, les expériences de participation dans les pays en voie de développement ont le plus souvent échoué. Nous pouvons imputer cet échec à plusieurs faits :

- L'imposition d'un modèle administratif "étranger" voulue par la classe des dirigeants comme étant la seule rationnelle pour moderniser le pays.



- La non-adaptation de ce modèle aux besoins d'un véritable développement, par méconnaissance des traditions socio-culturelles
- En revanche, l'impact de certaines pratiques traditionnelles qui ont contribué à une adaptation négative de l'administration à la société, tels que le clientélisme et le patronage politique.
- La volonté des dirigeants de se servir de l'appareil administratif comme instrument pour véhiculer le modèle étatique et le modèle de développement dont ils sont les promoteurs.

L'analyse nous a bien montré que la participation envisagée comme elle l'est actuellement, ne peut être que symbolique. La participation réelle, même si elle existe, ne peut être une réponse totale au problème de l'administration dans les pays en voie de développement, parce que ce problème est un problème éminemment politique, et exige donc une solution à ce niveau. Sans une réforme des structures sociales, économiques et politiques remettant en cause des intérêts bien établis et bien liés ensemble, sans l'action du pouvoir politique central intervenant comme garant et soutien de la mobilisation populaire décentralisée, la participation ne peut aboutir à rien.

Situer la participation à l'administration dans cette perspective pour les dirigeants actuels dans les pays en voie de développement, c'est se remettre en cause eux-même, c'est presque saper leur légitimité. Il y a pourtant des révisions qui sont nécessaires. La classe techno-bureaucratique en est-elle capable ?

