

Reports/Studies
Rapports/Études



Fundação Cuidar o Futuro

Division for the Study
of Development

Division de l'étude du
développement

Unesco, Paris



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

REUNION D'EXPERTS (CATEGORIE VI) SUR L'ADAPTATION
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET DE LA GESTION AUX
DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOCULTURELS

Tanger, Maroc, 26 - 30 septembre 1977

RAPPORT FINAL

SS-82/WS/68



TABLE DES MATIERES

- I. Préface
- II. Rapport final de la réunion
- III. Annexes
 - 1. Ordre du jour de la réunion
 - 2. Liste des participants
 - 3. Documents sélectionnés de la réunion :
 - a) Document de travail du Secrétariat (avec bibliographie sélective)
 - b) L'évolution récente des sciences administratives, des théories et des réformes de l'administration publique compte tenu de la nécessité d'adapter l'administration publique aux conditions socio-culturelles par Y. CHAPEL (IISA)
 - c) Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel par Prof. G. TIMSIT
 - d) Problèmes dus à la dualité des deux systèmes d'administration dans les pays africains par le CAFRAD
 - e) Résumé de l'étude sur "L'amélioration de l'accès aux services publics" par Prof. Bernard SCHAFFER
 - f) Rôle des facteurs socio-culturels dans l'administration publique et la gestion - L'expérience de l'Afrique orientale et les perspectives qu'elle ouvre par N.L. WALAKIRA (EAMI)
 - g) Problèmes posés par l'évolution et la réforme des administrations publiques en Amérique latine par CLAD
 - h) Les origines bonapartistes et les faiblesses de l'administration publique centrale et provinciale en Turquie : Etude d'un cas de transplantation des administrations par K. FISEK
 - i) Comment adapter l'administration publique à la gestion du secteur public de l'économie, à la participation des travailleurs dans les décisions et à l'auto-gestion par S. TONKOVIC



Préface

Dans le cadre de l'Objectif 3.2 du Plan à moyen terme 1977-1982 qui s'énonce comme suit : "Etude 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", une réunion d'experts a été organisée à Tanger (Maroc) du 26 au 30 septembre 1977 sur les problèmes de l'adaptation des administrations publiques et de la gestion du développement aux différents contextes socio-culturels.

Cette réunion visait deux objectifs principaux :

- a) examiner les problèmes qui font obstacle à l'adaptation de l'administration publique et de la gestion aux divers milieux socio-culturels compte tenu des besoins spécifiques des pays en voie de développement;
- b) déterminer les directions dans lesquelles pourrait s'engager une recherche ayant pour but l'orientation des politiques concrètes concernant ces questions et, sur cette base, recommander à l'Unesco des recherches dans le domaine des sciences sociales en fonction des priorités que la réunion déterminera.

Un document de travail préliminaire a été rédigé par le Secrétariat pour servir de cadre général en vue d'aider à centrer les débats sur l'administration publique dans l'optique des trois principaux thèmes de l'Objectif 3.2, à savoir :

1. l'endogénéité du développement
2. le transfert des connaissances et
3. la participation des populations au développement et en particulier à la prise de décision.

Dans beaucoup de pays en développement, l'administration publique qui est devenue un secteur d'activité en rapide expansion, porte souvent la marque des systèmes étrangers d'administration, hérités de la période coloniale ou transférés par les systèmes de coopération. Le transfert des techniques administratives est loin d'être une panacée : il engendre au contraire souvent des dislocations de structures et des mutations socio-politiques inadaptées, des contrôles bureaucratiques excessifs et une aggravation de l'inégalité sociale, lesquels élargissent le fossé déjà existant entre la société et son administration.

De plus en plus, le besoin d'une réforme et d'une ré-organisation du système administratif s'impose en vue de réconcilier l'administration avec sa culture et sa société et pour lui assurer une base de développement saine et fonctionnelle ("endogénéité").

Les réformes administratives de ces dernières années connaissent deux orientations principales : l'une rationnelle, scientifique et neutre par l'application des techniques modernes de gestion (informatique, fayolisme ...); l'autre plus socio-culturelle, plus dynamique et évolutive selon les modèles de civilisation. Selon cette dernière optique, on utilise les moyens de base techniques, mais les orientations fondamentales devraient être qualitatives et endogènes : on tend de plus en plus à reconnaître la prédominance des notions de fonctionnalité et d'adéquation socio-culturelle sur celles de structure et



d'efficacité technique et dans l'évaluation de l'administration publique, on ne s'en tient plus à la notion de "performance" classique, mais on se soucie en premier lieu de la satisfaction des usagers.

Un exposé succinct du déroulement de la réunion et un résumé des recommandations sont donnés dans le rapport final ci-après. On trouvera également un choix de documents de travail dont la rédaction a été assurée par des institutions et des experts venant de différentes régions du monde.

Cette réunion avait pour objectifs principaux :

1) examiner les progrès réalisés par les pays en matière de développement social et économique, en particulier en ce qui concerne les services sociaux et les services de santé ;

2) déterminer les directions dans lesquelles les gouvernements devraient poursuivre leurs efforts pour améliorer les services sociaux et les services de santé ;

3) examiner les documents de travail préparés par les participants à la réunion et les recommandations qu'ils contiennent ;

4) recommander les actions à entreprendre par les gouvernements ;

Fundação Cuidar o Futuro



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

REUNION D'EXPERTS (CATEGORIE VI) SUR L'ADAPTATION
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET DE LA GESTION AUX
DIFFERENTS CONTEXTES SOCIO-CULTURELS

Fundação Cuidar o Futuro

Tanger, Maroc, 26 au 30 septembre 1977

RAPPORT FINAL



INTRODUCTION

La réunion d'experts sur l' "Adaptation des administrations publiques et de la gestion aux différents contextes socio-culturels" s'est tenue à Tanger, Maroc, du 26 au 30 septembre 1977.

Le but de cette réunion était de soumettre au Directeur Général de l'Unesco des propositions sur de nouveaux domaines d'étude et de recherche en matière de sciences sociales appliquées aux problèmes administratifs, afin de permettre la mise au point d'outils plus efficaces pour les tâches d'adaptation des administrations publiques et de la gestion. Il avait été constaté que dans nombre de pays en développement, les techniques et les systèmes administratifs exogènes avaient été transplantés sans tenir compte de l'environnement socio-culturel régnant : c'était là une des causes majeures de leur inefficacité. Différents processus de réforme ont été expérimentés, mais, le plus souvent sans remettre en cause la validité fondamentale de ces systèmes.

L'opinion des experts était que la formation d'administrateurs à l'esprit tourné vers le changement était primordiale pour toute modification des systèmes administratifs. Ils estimaient aussi que le cas de chaque pays devait être envisagé individuellement.

Les participants venaient de 17 pays. La réunion comptait également 3 représentants des organismes suivants : le Conseil mondial de gestion - CIOS, les organisations des Nations Unies et les organisations intergouvernementales. La liste des participants est donnée à l'Annexe II.

Point No. 2 de l'ordre du jour

Le bureau élu par les participants comprend :

Président : M. K. NOURALLAH (Syrie)

Vice-présidents : M. Ralph BRAIBANTI (USA)

Dr Kalman KULSCAR (Hongrie)

Secrétaires : Dr Kishan KHANNA (Inde)

Dr B. SCHAFFER (GB)

La réunion s'est poursuivie avec la présentation des documents de travail et la discussion sur l'examen et l'analyse des problèmes généraux. Les participants ont étudié particulièrement les questions soulevées par le document de travail du Secrétariat de l'Unesco (SS-77/CONF.605/3 A en Annexe).



II. CONCLUSIONS

Point No. 3 de l'ordre du jour

Examen général et analyse de l'adaptation et de l'inadaptation des administrations publiques aux conditions socio-culturelles

1) Pouvons-nous admettre sans examen que le modèle occidental d'administration publique est universellement applicable ?

- Si oui, quelles sont les raisons de ce choix, qui implique aussi un choix de société ?

- L'histoire propose-t-elle des alternatives ?

- Des alternatives sont-elles concevables ?

- Les techniques administratives imposent-elles l'adoption de certaines structures prédéterminées ?

- L'administration de type occidental, qui est le symbole de l'efficacité, véhicule-t-elle une certaine forme d'impérialisme, ou est-elle le résultat d'un choix délibéré ?

ii) L'efficacité administrative peut-elle se mesurer ?

- Si oui, par quels indicateurs ?

- Cette mesure fait-elle appel à des paramètres socio-culturels ?

En liaison avec ces questions, le document "Evolution récente des sciences administratives, des théories et des réformes de l'administration publique, compte tenu de la nécessité d'adapter l'administration publique aux conditions socio-culturelles" a été présenté par son auteur. D'autres documents de travail (1) ont également été examinés.

Les principales conclusions des experts furent les suivantes:

a) il n'existe pas de modèle occidental unique ou universel ou objectif en matière d'administration, mais une très grande variété de procédés

(1) Documents : "Evolution récente des sciences administratives, des théories et des réformes de l'administration publique, compte tenu de la nécessité d'adapter l'administration publique aux conditions socio-culturelles" par l'Institut international de sciences administratives; "Problèmes dus à la dualité des deux systèmes d'administration dans les pays africains" par le CAFRAD (1ère Partie); "Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel" par le Professeur Timsit (1ère partie); "Problèmes posés par l'évolution et la réforme des administrations publiques en Amérique latine" par le Centre d'administration latino-américain pour le développement; "Les origines bonapartistes et les faiblesses de l'administration publique centrale et provinciale en Turquie : Etude d'un cas de transplantation des administrations" par le Professeur Fisek.



pour imposer des systèmes d'administration exogènes aux pays anciennement colonisés; b) l'exportation de méthodes et de valeurs continue, souvent acceptée, parfois demandée par les pays en développement.

En général, le rôle des consultants dans l'assistance technique a été remis en question, la plupart du temps en tant que forme d'intervention qui devrait faire l'objet d'une révision critique.

En ce qui concernait le problème particulier de la mesure de l'efficacité, la question essentielle, selon les experts, était celle de l'évaluation réelle des transformations administratives. Le problème n'est pas de savoir si des changements se sont produits ou non, mais de mesurer et évaluer ceux qui ont effectivement eu lieu. L'évaluation doit tenir compte de ceux en faveur de qui les changements se sont produits. Mais l'essentiel est de dégager l'impact des transformations administratives sur ceux qui sont touchés par le fonctionnement de l'administration.

La discussion a fait apparaître la diversité des usagers des programmes administratifs : ruraux et urbains; centre et périphérie; élite et masses. Elle a également opéré des distinctions entre les modes de fonctionnement, la médiation et la distribution par exemple.

L'accent a été mis sur la nécessité de comprendre le rôle joué par les fonctions remplies, la localisation et les contextes socio-économiques. En ce sens, il était impossible de mettre au point une méthode d'évaluation sans établir une comparaison entre différents systèmes nationaux. Le problème était d'y parvenir concrètement. Le problème de la réalisation de transformations administratives dignes d'une évaluation positive a donné lieu à des discussions considérables. Toute une série de solutions ont été suggérées. En général, les réponses tournaient autour des problèmes d'engagement et insistaient tantôt sur la formation du personnel, tantôt sur les méthodes de recrutement du point de vue social, politique et culturel. (Les points 4 et 5 ont été discutés conjointement lors de la même session.)

Point No. 4 de l'ordre du jour.

Difficultés d'accès du public à l'administration (1)

(i) L'accès du public à l'administration est-il freiné par les barrières suivantes :

- le fait que la langue officielle utilisée par l'administration est différente de la langue nationale; le jargon administratif;
- les structures administratives;
- la bourgeoisie bureaucratique;
- la procédure;
- la formation des fonctionnaires;

(1) Le document pris pour référence était "L'amélioration de l'accès aux services publics" par le professeur Schaffer.



- les infrastructures administratives;
- l'élitisme administratif (sélectivité du recrutement du personnel dans certaines catégories de la population);
- ou d'autres facteurs ?

Les participants ont discuté de l'élitisme administratif et ont relevé qu'à côté du recrutement sélectif du personnel administratif, il est couramment ressenti, en particulier dans les pays en développement, que les administrateurs sont omniprésents et ont tendance à se croire infallibles, ce qui a pour résultat de les éloigner des autres catégories de citoyens.

Le thème central de ce document était que les programmes étaient conçus comme des systèmes distributifs organisés pour répondre aux besoins de catégories sociales spécifiques. Dans la pratique, les nécessités d'administration et de gestion tendent à devenir des facteurs essentiels de l'échec des programmes, sur le plan de la mise en oeuvre comme sur celui des résultats. Les échecs surviennent au niveau des possibilités d'intervention, de la mauvaise répartition entre les utilisateurs possibles et des conséquences négatives qui en résultent pour les catégories visées au départ et les objectifs fixés.

En conséquence, le développement de l'administration exige aujourd'hui de nouvelles approches dans la planification, la mise en oeuvre et les processus de contrôle et d'évaluation.

Plus particulièrement, il faut faire intervenir la participation et l'indigénisation dans les systèmes et l'action administrative.

Le Professeur Schaffer faisait également remarquer que cette situation était due : (a) à la structure organisationnelle et aux processus de fonctionnement actuels des services; et (b) aux difficultés rencontrées par les utilisateurs pour prendre contact avec les services. Il en concluait que ces facteurs étaient ceux-là mêmes qui expliquaient la corruption et les sentiments de frustration et de ressentiment éprouvés par ceux qui auraient dû en bénéficier, ainsi que les échecs dans la réalisation des programmes.

Les experts se sont mis d'accord sur la nécessité pour les administrateurs des pays en développement, de développer l'approche orientée vers les usagers afin, en particulier, de susciter chez ces derniers un sentiment de solidarité et la participation à la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des services rendus par les organismes administratifs. Certains ont rappelé que, si la participation était un idéal souhaitable, il serait imprudent de l'adopter pour tous les programmes. Un des experts a fait remarquer que, dans le cas d'un programme comme l'introduction d'une nouvelle variété de semence, les paysans n'auraient très probablement ni connaissances, ni expérience à apporter et leur participation ne ferait que retarder la réalisation du projet.



Cependant, l'ensemble des participants a constaté que les services se plaignaient constamment des contraintes administratives et du manque de ressources, alors que très souvent, dans la pratique, ces ressources limitées étaient gaspillées à fournir des services non demandés par les usagers ou qui faisaient double emploi avec d'autres organismes. Ils ont donc suggéré que le fonctionnement des services soit soumis à examen dans le but de le simplifier et de supprimer les tendances actuelles à la confusion, à l'incohérence ou à l'irréalisme.

Point No. 5 de l'ordre du jour

Adaptation des administrations au développement rural ou urbain intégré au niveau des communautés (1)

(1) Les difficultés de la mise en oeuvre pratique de projets de développement intégré (développement rural, aménagement du territoire, etc.) sont-elles dues à une administration non-intégrée ?

- Peut-on concevoir des systèmes administratifs d'une nature différente ou ad hoc pour certains types de projets, selon le niveau d'intervention, tout en gardant la structure générale inchangée ?

Le Professeur Walter Coward montrait comment la méconnaissance du milieu socio-culturel indigène pouvait aboutir à l'échec d'un programme et comment l'engagement de la population rurale dans un programme d'irrigation contribuait à une plus grande efficacité et à une satisfaction plus complète des catégories visées. Il soulignait également que les bureaucrates s'étaient forgés un certain nombre de mythes à propos de l'organisation sociale en milieu rural, qui, à l'épreuve des faits, ne se révélaient pas complètement irréalistes.

Répondant à un certain nombre de questions déjà soulevées, le Professeur Walter Coward estimait que, même dans le cas de l'introduction d'une nouvelle variété de semence (voir point 5 ci-dessus), la participation des paysans était souhaitable. Ils pouvaient contribuer à une planification plus réaliste et à une meilleure allocation des ressources et suggérer la période la plus appropriée pour semer la nouvelle variété. Il est évident qu'un certain nombre de moyens matériels et d'informations techniques doivent être apportés par des ingénieurs et d'autres experts.

Point No. 6 de l'ordre du jour

Adaptation des entreprises publiques aux contextes socio-culturels et exemples d'autogestion

De la nationalisation des entreprises privées résulte généralement un type nouveau d'administration et de gestion qui combine certaines caractéristiques de l'administration publique existante et des éléments de management de type industriel ou commercial.

(1) Document de référence : "Organisation indigène, Bureaucratie et Développement : le cas de l'Irrigation" par E. Walter Coward Jr.



- (i) Peut-on voir dans ce phénomène un exemple d'adaptation forcée ?
- (ii) Devrait-on accepter l'idée que le secteur nationalisé soit le seul qui puisse, par ses fonctions propres, s'adapter aux différentes conditions socio-culturelles et jouir d'une certaine flexibilité ?
- (iii) Le principe de l'autogestion offre-t-il déjà des modèles transposables ?

Pour répondre à ces questions, les participants ont étudié le document suivant : "Adaptation de l'administration publique à la gestion du secteur public de l'économie et participation des travailleurs à la prise des décisions et à l'autogestion" par le Prof. Stipe Tonkovic.

Le groupe a été amené à distinguer entre la propriété sociale, l'autogestion ouvrière et la participation des travailleurs à la prise de décisions. En ce qui concerne l'expérience yougoslave, la propriété sociale était en outre distinguée de la propriété de l'Etat. Dans d'autres cas, comme celui de la Turquie, le point souligné était que la nationalisation n'était pas nécessairement en opposition avec l'entreprise privée, mais contribuait souvent à la soutenir.

Une partie de la discussion a été centrée sur une comparaison entre de nombreuses expériences nationales en matière de propriété sociale, d'autogestion et de participation des travailleurs à la gestion, expérience portant sur le secteur productif et des entreprises individuelles. Deux problèmes majeurs ont été soulevés : le premier était le rapport entre ces formes d'organisation dans le secteur économique et la participation au gouvernement à l'échelon local et aux services administratifs. Un des aspects de ce premier problème touchait à la participation des fonctionnaires au sein de l'administration et le second aux rapports entre l'autogestion ouvrière et l'autogestion communautaire.

Le deuxième grand problème était celui de l'évaluation et de la méthodologie de la participation elle-même. L'honnêteté nous oblige à admettre que les experts n'étaient pas tous d'accord sur l'importance de cette question. L'auteur du document de travail lui-même insistait sur l'influence de la participation au niveau des motivations des ouvriers et des administrateurs, les types d'intérêts suscités et certains cas particuliers de changements institutionnels : les systèmes d'information, les universités ouvrières et les délégations de travailleurs dans les organes d'autogestion des communautés, par exemple. Il a été admis que l'autogestion dans les organismes administratifs eux-mêmes présentait des limitations et des contraintes spécifiques. Les experts se sont également vu rappeler la documentation disponible sur ce sujet (1).

(1) Par exemple, "International Review of Administrative Sciences", No. 2, 1976.



Point No. 7 de l'ordre du jour

Formation des administrateurs et des gestionnaires (1)

La formation des administrateurs de la fonction publique et du secteur nationalisé s'inspire-t-elle déjà du principe de l'adaptation ? Peut-on en donner des exemples ?

L'auteur du document de travail a suggéré une révision de la question posée. Le problème étudié a donc été la possibilité d'utiliser les mêmes procédés pour gérer l'administration publique et le secteur privé. L'accent a été mis sur la nécessité d'une même approche de la formation des gestionnaires pour les deux secteurs, ainsi que sur le transfert des méthodes et des techniques modernes de gestion des affaires dans l'administration publique. Des expériences dans ce sens avaient été menées lors de cours de formation organisés dans les pays en développement.

L'ensemble des experts sont tombés d'accord sur une série de difficultés qui s'opposent à l'adoption de ce modèle comme axe des politiques de formation; ces difficultés sont liées à la responsabilité politique, aux procédés de financement divergents et aux caractères différents des services rendus. Ils ont reconnu que des expériences de formation commune étaient déjà en cours et pouvaient être utiles à la communication entre les deux secteurs. Ils ont également admis la possibilité, en cas de formation commune, de transfert d'idées portant par exemple : a) sur le rythme de changement des technologies administratives qui est plus rapide dans le secteur privé. b) sur l'approche orientée vers la clientèle qui s'apprend plus facilement du secteur privé.

Ils ont cependant indiqué un certain nombre d'inconvénients réels, et même de dangers, qui risquaient de se présenter si la formation conjointe se répandait largement dans les pays en développement. Les dangers étaient liés à la différence des salaires entre les deux secteurs et à une accentuation de la mobilité qui ne pouvait, ni ne devait être encouragée. Le consensus général a été que ces questions soulevaient de graves difficultés. Des propositions de recherche ont été soumises, portant sur la différence réelle d'efficacité et de rendement entre les deux secteurs. Quelques travaux ont déjà été faits dans ce domaine, par le CLAD entre autres (2), et ils suggèrent que dans bien des cas le secteur public est extrêmement efficace (3) et que, dans d'autres, l'inefficacité apparente à des causes historiques.

(1) Le document de travail "The Training of Trainers : A Transfer of Management Know-How" du Conseil mondial de gestion - CIOS a été présenté par M. Lederer.

(2) Las Empresas Estatales en América Latina, projet de recherche mené par le Centre d'administration latino-américain pour le développement (CLAD), Venezuela, en 1976.

(3) Corporacion Venezolana de Guyana.



Le problème essentiel des différences de salaires entre les deux secteurs a été reconnu comme l'une des causes des graves difficultés qui risquent de surgir, tant sur le plan de la formation que sur celui de la mobilité. Les experts ont souligné les inconvénients des solutions simplistes dans ce domaine.

De même, ils sont dans l'ensemble tombés d'accord pour rappeler que trois secteurs différents au moins étaient en jeu :

- (a) l'administration publique au sens propre
- (b) le secteur public et les organisations paraétatiques; et
- (c) le secteur privé.

Point No. 8 de l'ordre du jour

Réformes administratives du point de vue de l'adaptation -
des alternatives - et des moyens possibles d' "endogénéisation" de
l'administration et de la gestion (1)

M. Timsit, M. Chapel et le CAFRAD ont réintroduit brièvement leur documents. L'essentiel de la discussion a ensuite été consacré au document préparé par l'East African Management Institute, qui était présenté par M. Mayega. Le document correspondant (SS-77/CONF.605/7) a également été évoqué.

Les principaux problèmes soulevés par ce texte concernaient les expériences de tentatives de réformes administratives en Afrique de l'Est, par l'intermédiaire de grandes commissions de réforme de l'administration. Il expliquait en particulier les motivations qui avaient conduit au choix de ces stratégies, la composition et la structure des commissions et les problèmes auxquels elles avaient été confrontées. En général, il apparaissait que les résultats obtenus par ces commissions s'étaient manifestés par des augmentations de salaires, principalement aux échelons supérieurs des services publics en cause, plutôt que par des réformes structurelles proprement dites. Il était évident qu'une participation beaucoup plus effective était nécessaire pour parvenir à des résultats plus positifs. L'exemple de l' "approche structurelle intégrée" adoptée en Tanzanie a été cité. La méthode tanzanienne visait à une "participation populaire plus ample et plus constructive". Cependant, là aussi - comme dans le reste de l'Afrique de l'Est - des difficultés surgissent toujours entre la réforme administrative et la culture traditionnelle : les rapports entre l'évolution de l'administration et la culture locale restent un problème majeur.

(1) En référence aux questions (b, e, i et j) du document du Secrétariat, les participants ont examiné le document du Professeur Timsit (2ème partie) (SS-77/CONF.605/11), le document du CAFRAD (2ème partie) (SS-77/CONF.605/6), le document de l'IISA (2ème partie) (SS-77/CONF.605/4) et le document de l'East African Management Institute (SS-77/CONF.605/7).



La discussion s'est attardée sur ce point. Les participants ont fait observer que le projet Udoji du Nigéria, qui accordait cependant une place aux questions culturelles, n'en avait pas moins eu pour conséquences principales des augmentations de salaires et quelques répercussions malheureuses. En outre, ils ont émis des doutes sur les possibilités de réaliser ce type d'études culturelles et d'éviter les distorsions entre le rôle traditionnel de la culture africaine et les tâches de la bureaucratie moderne.

Des exemples d'expériences arabes ont été évoqués, le cas de l'Egypte en particulier. Ils montraient bien les difficultés de la réconciliation entre les cultures socio-économiques et l'adoption de réformes administratives visant au progrès et au développement.

Des suggestions ont été faites pour définir les critères d'acceptation ou de rejet des technologies proposées par les techniciens de la gestion.

III. RECOMMANDATIONS

Il a été recommandé à l'Unesco d'organiser, de soutenir, de coordonner, de promouvoir ou d'aider les idées et les programmes suivants :

1. Les programmes visant à améliorer la prise de conscience (a) des problèmes auxquels se heurtent les usagers; (b) de la nécessité de faire participer les usagers aux programmes gouvernementaux; (c) de la nécessité d'une transformation des comportements et des attitudes administratives; et (d) des insuffisances de l'administration - au niveau individuel et organisationnel (procédures, etc.), y compris les programmes de formation. En particulier, compte tenu des objectifs fondamentaux de l'Unesco et, spécifiquement, des possibilités de développer un programme de recherche et d'utiliser les projets interrégionaux au service de l'amélioration de l'administration publique, la réunion d'experts suggère un programme de travail visant à concevoir des méthodes spécifiques pour renforcer la participation aux programmes administratifs, afin de réaliser une répartition plus équitable et une plus grande efficacité dans l'exécution, en insistant tout spécialement sur l'amélioration de l'accès aux services publics, par l'intermédiaire de projets expérimentaux de collaboration entre les communautés et les administrations et d'interventions directes au niveau des systèmes de formation et autres.
2. L'identification des caractéristiques des usagers et de la fonction publique dans des domaines essentiels et à différents niveaux des services publics.
3. Les études centrées sur la recherche de voies et de moyens d'amélioration des capacités de changement, aux niveaux individuel et organisationnel.



4. Les études de mobilité intra et inter-sectorielle du personnel et de rémunérations comparées, avec leurs répercussions sur la formation dans le cadre de la politique d'ensemble de formation de la main - d'oeuvre.

5. Les études qui analysent les réformes administratives dans le secteur privé et recherchent des voies et moyens pour transférer les compétences spécifiques et le savoir-faire du secteur privé au secteur public. De telles études devraient tenir compte des expériences déjà acquises dans ce domaine par des organisations internationales et régionales.

6. Les expériences de formation des administrateurs à différents niveaux, dans le cadre de groupes horizontaux hétérogènes des fonctionnaires du même département.

7. L'étude des systèmes administratifs en tant qu'agents du développement et de l'évolution du système administratif en vue du développement, compte tenu de la tendance à la bureaucratisation et de ses répercussions sociales et économiques.

8. L'Unesco pourra contribuer financièrement à augmenter le nombre de consultants en formation, qui pourront être rattachés aux départements ministériels avec le statut d'assistants techniques.

9. En liaison avec les organisations nationales et régionales concernées,

a) les études sur les méthodes spécialement conçues pour renforcer la participation aux programmes administratifs, afin de réaliser une répartition plus équitable et une plus grande efficacité dans l'exécution. Les études comparatives seront plus particulièrement axées sur les normes culturelles et les modèles de comportement utilisés dans la gestion des systèmes administratifs indigènes et les implications de ces méthodes traditionnelles pour l'amélioration de l'administration du développement rural;

b) les études sur les formes d'autogestion ouvrière qui ont été expérimentées en vue de transférer le pouvoir et les responsabilités de l'administration publique aux organes d'autogestion ouvrière, dans le but en particulier de découvrir l'évolution des attitudes et des activités des travailleurs en tant que producteurs et citoyens; et

c) les études sur les processus de prise de décision dans les entreprises, afin de rendre compte en particulier de ce qui distingue les expériences de participation des travailleurs de celles de l'autogestion ouvrière;

d) les études sur les différences entre les projets de participation dans les entreprises publiques, les entreprises privées, les entreprises de propriété sociale et les services sociaux.



10. L'Unesco, en collaboration avec d'autres organismes professionnels - tels que l'Institut International des Sciences administratives (IISA) et le Conseil mondial d'organisation scientifique (CIOS) - peut également promouvoir la recherche sur l'adaptation des techniques modernes de formation à l'usage des pays en développement.

11. En ce qui concerne plus particulièrement l'amélioration de l'accès aux services publics, les experts proposent que l'Unesco soutienne et encourage les projets expérimentaux portant sur (a) les relations entre les communautés et les services administratifs, (b) l'organisation de bureaux administratifs locaux et (c) les interventions directes sur les méthodes de formation et d'autres systèmes. Dans les programmes de formation visant au transfert du savoir-faire issu d'autres environnements socio-culturels, une attention particulière devra être accordée au contexte social, culturel et traditionnel des pays en cause.

12. La coopération entre pays en développement pour l'amélioration de leurs administrations publiques devra être encouragée et soutenue.

Cependant, ces échanges ne peuvent se faire sans des mécanismes et une action concertée pour identifier les besoins et les potentialités, les donateurs et les bénéficiaires, ainsi que les connaissances disponibles, pour dégager les ressources nécessaires et pour établir la coordination et les actions d'accompagnement indispensables à cette coopération horizontale.

Ces mécanismes existent déjà dans trois régions en développement : le Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement, l'Organisation arabe pour les sciences administratives, le Centre d'administration latino-américain pour le développement, ainsi que l'Asian Centre for Development Administration, EFOPA, Manille, le East African Community Management Institute, Arusha, le Centre de recherche administrative du Maghreb, Algérie.

Il est recommandé que l'Unesco, les organisations internationales et régionales comme l'ONU, l'OUA, l'OAS, etc. fournissent l'aide nécessaire aux projets spécifiques d'assistance technique horizontale pour le développement des domaines prioritaires de l'administration dans les pays du Tiers Monde, par une action systématique menée par l'intermédiaire des institutions régionales sus mentionnées, afin d'utiliser au maximum les ressources des pays en développement et de les inciter à s'aider mutuellement par l'échange de leurs savoir-faire.

Cette coopération devra être orientée afin d'encourager et de soutenir, non seulement l'assistance intra-régionale, mais aussi l'échange et la coopération technique entre les trois régions en développement, contribuant ainsi à surmonter l'isolement dans lequel elles se trouvent actuellement les uns par rapport aux autres. Les relations trans-culturelles entre les pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine seront ainsi accrues et des solutions et idées nouvelles pourront être apportées à des pays jusqu'alors fortement dépendants des sources traditionnelles de coopération, qui tendent à perpétuer les systèmes administratifs existants, absolument inadaptés au développement de ces pays.



13. Un nouvel ordre international est en train de naître. Pour l'essentiel il peut s'analyser comme une revendication de souveraineté et d'authenticité. Cette revendication n'est pas seulement économique, mais aussi sociale et culturelle. Sur le plan administratif, elle doit être envisagée comme la mise en place de structures reflétant les caractères profonds de la culture nationale.

L'adoption du Nouvel ordre économique international aura des répercussions sur les pratiques d'administration et de gestion, aussi bien dans les pays développés (Nord) que dans les pays en développement (Sud). L'étude exploratoire et empirique de ces implications devra occuper une place prééminente dans les futurs programmes de formation, de recherche et d'assistance technique, au niveau des organisations internationales, régionales et nationales, des centres et des institutions de recherche et de formation. L'Unesco est invité à se faire le pionnier de ce genre de travaux.

14. L'intériorisation et l'endogénéité des réformes administratives constituent à la fois une nécessité politique et une condition essentielle du succès de l'action des administrations. Dans ces conditions, comment peut-on s'assurer de leur caractère endogène.

Les recherches doivent être comparatives et à grande échelle; elles doivent être axées sur les obstacles qui entravent l'adaptation des services publics et de la gestion au contexte socio-culturel et tenir compte des capacités concrètes de chaque pays à surmonter ces obstacles sans retards excessifs. Si ces travaux sont menés sur une base multidisciplinaire, en associant les techniciens et les praticiens, elles permettront d'identifier avec une plus grande certitude, ce qui est possible et ce qui n'est pas possible, du moins à court terme.

Les caractéristiques culturelles et le comportement de chaque système devront être inventoriés au préalable, avant de déterminer le type d'administration le mieux adapté.

Il est nécessaire d'analyser, pour chaque système, les pratiques administratives précoloniales, afin de déterminer lesquelles peuvent encore présenter une utilité.

Un programme de recherches est nécessaire pour formuler les critères de différenciation des valeurs caractéristiques de chaque système, qui auront une influence sur la reconstruction d'un nouvel ordre administratif.

Une partie des recherches sur les bases endogènes de la reconstruction administrative doivent porter sur l'analyse des valeurs religieuses pertinentes. Ceci est particulièrement vrai pour les Etats musulmans qui recherchent de plus en plus l'islamisation de leur ordre social (1).

(1) Voir aussi le chapitre "Buddhist Economics" in E.F. Schumaker Small is Beautiful et l'analyse faite par Kim de l'interférence des valeurs bouddhistes et taoïstes dans la bureaucratie coréenne in Korean Journal of Public Administration, No. 1/1976.



Les experts recommandent la réalisation d'études de cas nationaux, coordonnées par l'Unesco, sur un échantillon représentatif des différents systèmes, permettant donc d'obtenir des résultats comparables.

Des études spécialisées devront être entreprises sur les sujets suivants : recherche méthodologique, voies et moyens des réformes pour l'adaptation aux conditions socio-culturelles, avec l'objectif final de faire la synthèse du génie particulier et des capacités d'amélioration de chaque pays. Ces études devraient passer par l'intermédiaire du système politico-administratif, par des actions différenciées suivant le niveau auquel elles se placent (macro ou micro-administratif) et les objectifs et les besoins qui les ont suscitées. Ces travaux pourraient fournir les bases d'une thérapeutique cohérente et concertée.

15. Des études de cas dans les différentes régions concernées visant à découvrir : (a) si un objectif donné, admis par le gouvernement et considéré sur le plan idéologico-politique comme une tâche gouvernementale, dispose, dans le pays en cause, des services administratifs nécessaires à sa réalisation; (b) si les activités de ces services ont des conséquences bénéfiques sur la société - compte tenu des objectifs idéologico-politiques fixés - ou si elles ont des répercussions dysfonctionnelles; et (c) des études de cas similaires qui étudient les conséquences sociales d'une norme légale choisie dans le domaine de l'administration publique et qui identifient les facteurs ayant une influence sur les conséquences sociales de la norme légale.

16. Avec la collaboration des institutions régionales, l'Unesco devra mettre sur pied un organisme de liaison international afin de faciliter la diffusion de l'information et de la documentation sur l'administration et la gestion. Une de ses premières tâches sera de dresser le plan d'une classification universelle qui facilitera le travail de référence.

17. En coopération avec les autres organisations internationales et régionales concernées, l'Unesco devra mettre au point des méthodes adaptées au travail de mesure des administrations publiques, tant sur le plan de l'efficacité que sur celui du rendement, et à l'aide de ces méthodes, entreprendre des enquêtes d'évaluation des administrations publiques.



5. Présentation du document de référence et discussion sur l'adaptation des administrations au développement intégré à la base - Question d du Document de Travail du Secrétariat - (Document de référence : Organisation endogène, Bureaucratie et Développement : Le cas de l'irrigation de E. Walter Coward Jr.)
6. Présentation des documents et discussion sur l'adaptation des entreprises publiques et sur les exemples d'auto-gestion - Question f du Document de Travail du Secrétariat - (Document : "Comment adapter l'administration publique à la gestion du secteur public de l'économie, à la participation des travailleurs dans les décisions et à l'auto-gestion" de Stipe Tonkovič)
7. Présentation des documents et discussion sur la formation des administrateurs et des gestionnaires - Question g du Document de Travail du Secrétariat - (Document : "La formation de formateurs : Un transfert de connaissances de Management" du Conseil mondial de Management-CIOS)
8. Discussion sur les réformes administratives en vue de l'adaptation - alternatives - voies possibles d'une "endogénéité" de l'administration et de la gestion - Questions b, e, i, et j du Document de Travail du Secrétariat - (Documents : document du Prof. Timsit (2ème partie); document du CAFRAD (2ème partie) et document de l'Institut international des sciences administratives (2ème partie))
9. Propositions de sujets d'études et de recherches pour l'Unesco et d'autres institutions internationales, régionales ou nationales
10. Adoption du rapport final et des recommandations
11. Clôture

Fundação Cuidar o Futuro



UNITED NATIONS EDUCATIONAL,
SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION

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

Expert Meeting on the Adaptation of Public Administration
and Management to Different Socio-Cultural Contexts

Réunion d'Experts sur l'Adaptation des Administrations Publiques
et de la Gestion aux Différents Contextes Socio-Culturels

Tangiers, Morocco, 26 - 30 September 1977

LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS

M. Mohamed EL Habib BEN ADESSLEM (Tunisia)
Directeur
Service Central d'Organisation
Méthodes et Informatique
Secrétariat Général du Gouvernement
Premier Ministère
La Kasbah
Tunisie

Dr. Ralph BRAIBANTI (USA)
James B. Duke
Professor of
Political Science
Duke University
2114 Campus Drive
Durham
North Carolina 27706
U.S.A.

Mr. Henry BARLOW
Executive Secretary
African Association for
Public Administration
and Management (AAPAM)
Africa Hall 60087
Addis Ababa
Ethiopia

(Uganda)

M. Y. CHAPEL (Belgium)
Institut international
des sciences admini-
stratives (IISA)
25 rue de la Charité
B-1040, Bruxelles
Belgique

Mr. Amnaj BOONSIRIVIBUL
Member and Secretary to the
National Committee for Social Sciences
Thailand National Commission
for Unesco
Ministry of Education
Rajdamnern Avenue
Bangkok
Thailand

(Thailand)

Mr. E. Walter COWARD, Jr. (USA)
Department of Rural
Sociology
Cornell University
Ithaca
New York 14853
U.S.A.

Dr. Kurthan FISEK (Turkey)*
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Cebeci
Ankara
Turkey



Mr. José María JACOME (Venezuela)
Centro Latino Americano de
Administración para el Desarrollo
Apartado postal 4181
Caracas
Venezuela

Mr. Bernard SCHAFFER (United
Professor at the Kingdom)
Institute of Development
Studies
University of Sussex
Brighton
United Kingdom

Dr. Kishan KHANNA (India)
Chief Transportation Manager
Fertilizer Corporation of India
Chembur
Bombay 400-074
India

Professeur G. TIMSIT (France)
Université de Paris-Sud
Faculté de Droit et des
Sciences Economiques
54 Bld. Desgranges
92330 SCEAUX
France

Professor Dr. Kálmán KULCSAR (Hungary)
Director
Institute of Sociology
Academy of Sciences
Budapest I Uri u. 49
Hungary

Mr. Stipe TENDOVIC (Yugoslavia)
International Centre for
Public Enterprises in
Developing Countries
61000 Ljubljana
Kotnikova 2
Yugoslavia

Mr. F. LEDERER (French)
Administrative Director
World Council of Management-CIO3;
1 rue de Varembe
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

Mr. J. V. MAYEGA (Uganda)
Consultant
Management Applications of
Electronic Data Processing
East African Management Institute
P.O.B. 3030
Arusha
Tanzania

Fundação Cultural o Futuro

Mr. K. NOURALLAH (Syria)
Director-General
Arab Organization of
Administrative Sciences
8 Salah El Dine
Zamalek
P.O.B. 1599
Cairo
Arab Republic of Egypt

UNITED NATIONS AGENCIES / INSTITUTIONS DU SYSTEME DES NATIONS UNIES

Mr. Jeggan C. SENGHOR
Division of Public Administration
and Finance
United Nations
New York
N.Y. 10017
U.S.A.



INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS / ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Professor Yehya EL-GAMAL
Institute of Arab Research and Studies
League of Arab States
1 Tolombat Street
Garden City
P.O.B. 229 Cairo
Arab Republic of Egypt

UNESCO SECRETARIAT / SECRETARIAT DE L'UNESCO

Mr. Georges KUTUKDJIAN
Division for the Study of Development

Mrs. Ruth CARMICHAEL
Secretarial Assistant
Division for the Study of Development

CAFRAD DELEGATION / DELEGATION DU CAFRAD

Dr. L. K. MELEIKA
Senior Expert in Development
Administration and
Co-ordinator of Training and Research

Mr. R. MUCKHOFF
Expert

Mr. Joboringo W. MURISI
Expert
Human Resources

Mr. M. Lionel M. PERERA
Head
Rural Urban Development Programme

Professor A. H. RWEYEMAMU
Head
Training of Trainers Programme

Mr. L. du MESNIL du BOISSON
Acting Head of the Publications Unit
CAFRAD

LIAISON OFFICER

Mr. Abdelouahed BIT EL MAL
Acting Director of General
Administration



Résumé

No. 2 SS-77/CONF.605/4 - L'évolution récente des sciences administratives, des théories et des réformes de l'administration publique compte tenu de la nécessité d'adapter l'administration publique aux conditions socio-culturelles par I.I.A.S.

Avec l'avènement de l'indépendance de très nombreux pays, notamment en Afrique, et face à des problèmes nouveaux, les sciences administratives ont constitué en leur sein une branche spécialisée s'occupant de la problématique des pays en développement. Cette orientation pratique a donné naissance à une série de théories nouvelles concernant l'héritage du passé et l'adaptation aux conditions socio-culturelles. Ces théories manifestent les approches nouvelles qui tiennent compte du "sous-développement administratif et du mimétisme administratif" et de l' "administration du développement et la réforme administrative".

L'évolution générale de la "nouvelle" réforme administrative au cours des dernières années peut se résumer à une rationalisation de plus en plus poussée du processus du changement administratif accompagnée d'une prise en considération croissante de l'incidence de l'environnement socio-culturel et politique aussi bien comme moteur que comme frein.

Fundação Cuidar o Futuro



Résumé

No. 3 SS-77/CONF.605/11 - Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel par Prof. G. TIMSIT

Même après l'indépendance, le mimétisme administratif persiste dans les pays ex-colonisés : les structures et l'organisation administratives ont été établies sans référence aux contextes socio-culturels de ces pays. Ce mimétisme administratif altère profondément la signification et les fonctions réelles de l'administration et la détourne du rôle de développement qui devait être le sien.

Par conséquent, une étude sur les conditions d'une meilleure adaptation des pays en développement à son contexte socio-culturel, sur une réconciliation de l'administration et de la culture de ces pays, bref sur les chances d'un enracinement de l'Etat dans le corps social, doit être entreprise.

Fundação Cuidar o Futuro



Résumé

No. 4 SS-77/CONF.605/6 - Problèmes dus à la dualité des deux systèmes d'administration dans les pays africains par le CAFRAD

La ligne de démarcation entre la "dualité" des systèmes est très difficile à tracer car les institutions nouvelles à spécificité fonctionnelle et traditionnelles aux fonctions diffuses ont co-existé avec toutes leurs interactions pendant très longtemps et, de ce fait ont évolué avec le temps au point de devenir méconnaissables dans les fonctions nouvelles qu'elles remplissent. Toutefois, on peut noter le caractère opposé du centre et de la périphérie : chaque pays africain est composé de deux mondes, une culture d'élite et une culture de masse et l'écart les séparant est très marqué.

Afin de réduire la différence existant entre le secteur traditionnel et le secteur moderne, l'élite et la masse, le secteur urbain et le secteur rural, divers types de programmes ont été mis en oeuvre mais leurs résultats ont été dans l'ensemble assez médiocres.

L'étude propose des stratégies de développement rural auto-confiantes et auto-centrées et une approche décentralisée qui maximise l'autonomie des sous-systèmes administratifs. Elle donne également le schéma général d'un programme d'action et de priorités de recherche.

Fundação Cuidar o Futuro



Résumé

No. 5 SS-77/CONF.605/10 - L'amélioration de l'accès aux services publics par le Prof. Bernard SCHAFFER

Etude intéressante par son approche multi-fonctionnelle de l'administration considérée à la fois comme ayant pour rôle d'organiser et de mobiliser la contribution des populations en vue du développement, et aussi comme une organisation fournissant des services aux citoyens.

L'auteur analyse les difficultés d'accès à ces services publics et propose des mesures pour améliorer cet accès, donnant à la fin deux modèles, l'un des structures d'accès à l'institution et l'autre de contact du demandeur avec l'institution.

Il propose en particulier de mettre en oeuvre une participation plus importante des populations aux processus de conception pour prévenir les difficultés d'accès, de contrôler et réviser les relations entre les objectifs visés par la politique d'ensemble, le service tel qu'il est défini par l'institution, les besoins tels qu'ils sont ressentis par les différents demandeurs et l'ensemble de prestations effectivement fournies.

Fundação Cuidar o Futuro



Résumé

No. 6 SS-77/CONF.605/7 - Rôle des facteurs socio-culturels dans l'administration publique et la gestion - L'expérience de l'Afrique orientale et les perspectives qu'elle ouvre par M. N. L. WALAKIRA, EAMI

Le document dégage les principaux problèmes rencontrés dans les diverses réformes structurelles et administratives en Afrique orientale, parmi lesquels figurent les facteurs politiques et socio-culturels. Le néo-traditionnalisme qui est la combinaison d'une administration publique moderne et des principes traditionnels du pouvoir exerce une influence plutôt positive sur l'évolution des structures. Par contre la politisation qui est censée neutraliser le pouvoir bureaucratique et l'empêcher d'exercer une mainmise sur le régime politique entraîne comme résultat final que les réformes sont sacrifiées à un pouvoir et à des avantages d'ordre politique ou même qu'elles ne sont pas du tout appliquées à cause des conflits qui découlent du caractère politisé de la prise des décisions.

L'un des paradoxes de la réforme administrative est que sa mise en oeuvre dépend souvent des mécanismes d'appui existants, alors même que ces derniers font précisément l'objet du programme de réforme.

L'étude met également l'accent sur le fait que l'adaptation de l'administration aux différents milieux socio-culturels n'est pas toujours précédée d'une étude des cultures et recommande qu'on cesse de considérer principalement la gestion-administration comme une question de compétence, comme une "sorte de tradition artisanale de haut niveau qui pourrait être enseignée dans n'importe quel contexte culturel, et partout, comme une technique d'exportation en bien des points comparables à la charrue à boeufs, dont l'utilisation a été introduite dans de nombreuses sociétés de divers continents".



Résumé

No. 7 SS-77/CONF.605/8 - Problèmes posés par l'évolution et la réforme des administrations publiques en Amérique latine par CLAD

Dans les pays d'Amérique latine, les administrations publiques prennent de plus en plus une importance croissante. Le présent document a pour objet d'exposer certaines tendances propres au développement du secteur public de la région ainsi que les difficultés que rencontrent les administrations publiques pour atteindre les objectifs fixés.

Les principales insuffisances des tentatives de réforme et les problèmes que posent l'évolution du secteur public sont analysés afin de souligner leur importance et la nécessité d'une étude plus poussée.

Seuls les traits structureaux communs à de nombreux pays de la région sont abordés, les diverses particularités nationales n'ont pas fait l'objet d'étude approfondie.

Fundação Cuidar o Futuro



Résumé

No. 8 SS-77/CONF.605/12 - Les origines bonapartistes et les faiblesses de l'administration publique centrale et provinciale en Turquie - Etude d'un cas de transplantation des administrations par Kurthan FISEK

L'étude donne un exemple intéressant de la nécessité de l'adaptation de l'administration publique à l'évolution des structures socio-économiques d'un pays.

Depuis le 19e siècle, l'administration turque basée sur les principes du bonapartisme, qui correspondait aux structures socio-agraires de la petite propriété foncière et aux premiers stades du passage entre le féodalisme et le capitalisme, n'a pas évolué avec les exigences du développement : l'unité de base administrative au lieu de s'élargir dans l'espace par une série de fusions pour s'adapter à la régionalisation des unités productives, et à l'essor des moyens de transfert et de communication donc d'évoluer dans le sens du progrès économique, avance dans une direction opposée, empêchant l'augmentation de la productivité et de l'efficacité. La persistance de la tradition bonapartiste a ainsi empêché la mise en oeuvre du mécanisme administratif au service de l'économie.

L'auteur considère qu'une indication valable du degré d'adaptation aux exigences du développement socio-économique se reflète dans le statut relatif dont jouit telle ou telle organisation ou profession et constate qu'entre 1929 et 1975, les gains du gouverneur sont restés stables en indice alors que ceux du médecin sont multipliés par 3,3 fois et ceux de l'ingénieur par 2.7 fois... et conclut qu'il faut adopter sans tarder une approche fonctionnelle des problèmes administratifs.



Résumé

No. 9 SS-77/CONF.605/9 - Comment adapter l'administration publique à la gestion du secteur public de l'économie, à la participation des travailleurs dans les décisions et à l'auto-gestion par S. TONKOVIC

L'administration est le fruit d'un système politique et des relations socio-économiques existant dans un pays. Les conditions de sa formation déterminent son fonctionnement, sa puissance ainsi que les conséquences de son comportement sur la démocratisation de la communauté sociale.

La position de l'administration dans les communautés auto-gérées ou dans les organisations du travail associé dépend des fonctions qu'elle a à remplir mais aussi du statut d'auto-gestion de chacun des membres du personnel, statut qui prévoit la responsabilité de chaque élément de l'administration devant l'organisme pour lequel il travaille.

Fundação Cuidar o Futuro



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

Réunion d'experts sur l'adaptation des administrations
publiques et de la gestion aux différents contextes socio-culturels

Tanger, Maroc - 26 au 30 septembre 1977

DOCUMENT DE TRAVAIL DU SECRETARIAT

Fundação Cuidar o Futuro



Tanger, Maroc - 26 au 30 septembre 1977

Document de travail préliminaire

Thèmes de discussions

1. Dans de nombreux pays en développement, l'administration publique, secteur en croissance, est héritée des systèmes administratifs occidentaux.

Les transferts de technologie administrative ne sont pourtant pas une panacée. Ils provoquent en effet des mutations qui altèrent profondément la signification et le fonctionnement des modèles transférés : désarticulation des structures administratives dans lesquelles ne jouent plus avec une suffisante efficacité les mécanismes de coordination et de contrôle, parce que le bon fonctionnement de ces mécanismes est lié à un type d'environnement désormais disparu; mutation des fonctions de l'administration qui, du fait du rôle primordial qui lui est reconnu dans le développement, devient souvent un acteur essentiel du jeu politique, jusqu'à devenir parfois le "lieu de marché politique" par excellence; alourdissement du contrôle bureaucratique qui se traduit par une démobilisation politique et psychologique de la population puisque l'Etat prend tout en charge et la responsabilité de tous; accroissement des inégalités sociales par la constitution d'une "bourgeoisie d'Etat" concentrant entre ses mains l'ensemble des pouvoirs administratif, politique et économique. S'agit-il encore d'une administration du développement ?

Le problème des réformes administratives est en général posé dans les mêmes termes qu'en Europe ou en Amérique du Nord : centralisation/décentralisation, concentration/déconcentration, efficacité en termes de coûts/bénéfice, rationalisation des choix, etc.

En réalité, les populations perçoivent l'administration de type occidental comme un système ne répondant pas toujours à ce qu'ils attendent normalement d'un service public tant sur le plan de la communication que de l'intégration des différents services face aux réalités socio-culturelles ambiantes.

L'administration traditionnelle (chefferies, hiérarchie clanique ou religieuse, etc.) dont il existe maintes résurgences ne constitue qu'une voie de recours parallèle dont on ne sait si elle est maintenue par nostalgie du passé, par respect des structures traditionnelles, par souci d'efficacité ou pour permettre une réelle participation des populations aux décisions et à la mise en oeuvre des projets de développement.

Les fonctionnaires, formés dans des écoles de type occidental et recevant de la part d'assistants techniques bilatéraux et multilatéraux des conseils orientés vers la maximalisation de l'efficacité de type occidental, ressentent le malaise de cette "aventure ambiguë".

Le système politique des démocraties occidentales qui consiste à placer entre l'administré et le fonctionnaire le recours aux élus locaux et nationaux se heurte dans de nombreux pays à l'absence d'un corps politique structuré ou à son occidentalisation copiée sur le style du fonctionariat.

Les partis politiques ont parfois fait surgir des structures plus souples dont on peut croire qu'elles permettent une meilleure adaptation de l'administration à la fois aux objectifs nationaux et aux conditions socio-culturelles.



2. Dans ces conditions, on peut se demander pourquoi les systèmes administratifs n'ont jamais fait l'objet d'une remise en question. Il n'en va pas de même, on le sait, d'autres sous-systèmes sociaux (éducation, santé, systèmes religieux, etc.) qui ont subi le choc de la révision et de la rénovation.

Les études publiées par les spécialistes visent surtout:

- à la comparaison des systèmes administratifs;
- à l'étude des réformes sans remise en cause des systèmes;
- à l'approche ethnologique des systèmes traditionnels;
- à l'approche sociologique des classes bureaucratiques.

3. Il semble que des axes de recherches nouveaux devraient être répertoriés et que les sciences sociales appliquées aux problèmes administratifs devraient constituer des instruments plus précis à cet égard en se posant, par exemple, les problèmes suivants:

- (a) L'efficacité administrative peut-elle se mesurer ? Par quels indicateurs ? Cette mesure fait-elle appel à des paramètres socio-culturels ?
- (b) Les réformes administratives en cours ou à l'étude visent-elles des objectifs d'adaptation aux conditions socio-culturelles ? Peut-on donner des exemples ? Dans ce cas, quels sont les éléments des systèmes administratifs touchés par la réforme ?
- (c) L'accès du public à l'administration est-il freiné par
 - la langue officielle de l'administration par rapport aux langues nationales; le jargon administratif;
 - les structures administratives;
 - la bourgeoisie bureaucratique;
 - la procédure;
 - la formation des fonctionnaires;
 - les infrastructures administratives;
 - l'élitisme administratif (sélectivité des services s'adressant à certaines catégories d'administrés);ou d'autres facteurs ?
- (d) La mise en oeuvre pratique des projets de développement intégré (de type développement rural, aménagement du territoire, etc.) se heurte-t-elle à une administration non intégrée ? Peut-on concevoir des systèmes administratifs de nature différente ou ad hoc pour certains types de projets ? selon le niveau d'intervention ? tout en gardant la structure générale inchangée ?
- (e) L'administration, instrument du pouvoir, risque-t-elle en s'adaptant aux contextes socio-culturels, de perdre en capacité de transmettre des injonctions du sommet à la base ? Au contraire peut-on considérer que la participation des populations au développement ne peut être effective que par cette adaptation ? Peut-on citer des exemples des deux cas ?
- (f) De la nationalisation des entreprises privées résulte généralement un type nouveau d'administration et de gestion comprenant des éléments de l'administration publique ambiante et des éléments de management de type industriel ou commercial. Peut-on voir dans ce phénomène un exemple d'adaptation obligée ? Devrait-on accepter l'idée que le secteur nationalisé soit le seul qui puisse, par ses fonctions propres, s'adapter aux conditions socio-culturelles et de jouir d'une certaine flexibilité ? L'auto-gestion offre-t-elle déjà des modèles transposables ?
- (g) La formation des administrateurs de la fonction publique et du secteur nationalisé s'inspire-t-elle déjà du principe de l'adaptation ? Peut-on donner des exemples ?



(h) L'universalisme du modèle occidental d'administration publique peut-il être considéré comme une notion définitivement acquise ? Dans ce cas, quelles sont les raisons d'un tel choix impliquant un choix de société ? L'histoire a-t-elle proposé des alternatives ? Peut-on en concevoir ? La technologie administrative impose-t-elle des structures déterminées ? Le type d'administration occidentale, symbole d'efficacité, est-il le véhicule d'une certaine forme d'impérialisme ou la résultante d'un choix délibéré ?

(i) L'administration traditionnelle doit-elle nécessairement s'identifier au traditionalisme et au passéisme ? Existe-t-il des formes "endogènes" de créativité administrative ? Les voies d'une rénovation administrative dans les pays en développement se situent peut-être ailleurs que dans les transferts de technologie administrative tels qu'ils ont été jusqu'à présent pratiqués ou entendus. Le changement consiste aujourd'hui à s'adapter constamment à un environnement qui change continuellement. Deux voies semblent devoir être explorées : celle d'une nouvelle gestion de l'administration qui lui permette cette auto-adaptation, cette transformation constante qu'exige l'environnement économique instable dans lequel elle est plongée et - simultanément - celle d'une "endogénéité" de l'administration qui lui permette, malgré l'instabilité de son environnement économique, de retrouver ses origines socio-culturelles et sa stabilité.

Quelles sont les chances d'une "endogénéité" de l'administration ? L'enracinement de l'Etat au plus profond des traditions et de la culture administratives des pays en développement n'est-il pas aujourd'hui une nécessité pour des pays qui ont si longtemps vécu sur des modèles importés ? On peut se demander, à cet égard, sur l'intérêt des études portant sur l'administration précoloniale. Dans quelle mesure les structures précoloniales continuent-elles de subsister ? Comment s'intègrent-elles - quand elles existent encore - aux structures mises en place à l'époque coloniale et dont le pays a hérité ? Quel usage en est-il fait ? Ont-elles été récupérées par le nouveau pouvoir politique ? De telles études ne contraindraient-elles pas un "décentrement" de l'analyse administrative dans les pays en développement, qui trop longtemps axée sur l'étude des formes "modernes" d'administration n'a gu ni s'intéresser à des comportements et des structures dont le rôle est pourtant essentiel, si même ils ne sont pas "modernes", ni en découvrir l'impact sur les structures "modernes" ?

(j) Quelles sont les chances d'une nouvelle gestion de l'administration ? Ne faut-il point, à la fois, constater les mouvements profonds qui affectent l'administration des pays en développement et essayer de donner à ces mouvements une rigueur et une logique qui leur manquent essentiellement ? Ne faut-il point, dans ces conditions, retourner à une situation plus saine qui s'analyserait en une restauration, dans la trinité des administrations centrales - locales - spécialisées (offices, etc...) du pouvoir des deux dernières, alors que, pour le moment, seules les premières disposent de l'autorité et imposent un pouvoir centralisateur ? Une restructuration complète ne s'impose-t-elle pas, qui consisterait, puisque le mouvement de création des entreprises et sociétés nationales paraît irrésistible dans les pays en développement, à accentuer encore ce mouvement jusqu'à ne plus faire de l'Etat qu'un Etat-holding réduit à l'essentiel, c'est-à-dire à la conception, la direction, la coordination



et l'impulsion tandis que les organismes administratifs décentralisés feraient, de façon autonome et non bureaucratique, tout le reste ?

Et parallèlement, dans la trinité fonctionnaires-citoyens-usagers ne faut-il point songer à restaurer le pouvoir des deux dernières catégories alors que pour le moment, les premiers disposent du pouvoir bureaucratique ? Une redistribution radicale des compétences ne s'impose-t-elle pas ? Ainsi pourrait-on peut-être ouvrir les voies d'une rénovation administrative qui ne se ferait plus par le transfert de modèle mais l'invention d'une structure, lourde de ses origines et légère dans son action ?

Fundação Cuidar o Futuro



SUCCINCT BIBLIOGRAPHY ON THE ADAPTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
AND MANAGEMENT TO DIFFERENT SOCIO-CULTURAL CONTEXTS

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE SUR L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
ET DE LA GESTION AUX DIFFERENTS CONTEXTES SOCIO-CULTURELS

A. ADMINISTRATION PUBLIQUE

- BRAIBANTI, R. Political and Administrative Development (Durham N.C. Duke University Press 1969), in Philippine Journal of Public Administration, Vol. XVIII, April 1974, No. 2.
- DALBY, M.T. and WERTHMAN, M. S. Bureaucracy in historical perspective (Glenview, Scott, Foresman and Co, 1971).
- DURUPTY, Michel Transposition et mutations du modèle administratif français (Les cas libanais et tunisien), in Bulletin de l'Institut international d'administration publique, Paris, No. 33/1975.
- FISEK, Kurtham On the Social Heritage of Administrative Ideology, in Turkish Public Administration Annual, No. 2, 1975.
- HEPER, Metin "Traditional" Tendencies in the upper reaches of the bureaucracy in a changing Turkey, in Turkish Public Administration Annual, No. 2, 1975.
- INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (Sussex) Bibliography on IDS work on Access.
- KHANNA, Kishan Contemporary Models of public administration: An assessment of their utility and exposition of inherent fallacies.
- LA PALOMBARA, J. Bureaucracy and political development (Princeton University Press, 1967).
- MORIS, Jon R. The transferability of the Western management tradition into the public service sectors : An East African perspective, Paper presented at the International Conference on Management Education for Africa - Arusha, 1976.
- RIGGS, Fred W. Administration in developing countries : The theories of prismatic society, Boston, 1964.
- SCHAFFER, B. The Administrative Factor, Frank Cass, London, 1973, (Especially Chapter 16 "Easiness of Access").
- et alia, The problems of access to public services, Special Issue "Development and Change" - 6.
- SIFFIN, W. J. "Two decades of public administration in developing countries", in Public Administration Review, No. 1, 1976.
- A Symposium "Comparative and Development Administration : Retrospect and prospect", Public Administration Review, No. 6, 1976, Editor Dwight Dalo.
- TIMSIT, G. Le transfert ou la transposition du modèle métropolitain, Document présenté au Colloque franco-britannique sur "Indépendance et Dépendance", Paris, 1976.
- VISHWANATH, Prasad Varma Bureaucracy in India : Image and Reality, in Journal of Political Studies, Feb. 1975, Vol. VIII, No. 1.



B. MANAGEMENT

Cross cultural analysis of the structures of self-perception attitudes among managers from India, Italy, West Germany and the Netherlands by Philip C. Burger, Robert Doktor, published in Management International Review, Vol. 16 - 1976 -3.

Références :

- BARRETT, G. V. and BASS, B. M. Comparative surveys of managerial attitudes and behaviour, in J. Boddewyn (Ed.) Comparative Management : teaching, training and research. New York : Graduate School of Business Administration, New York University, 1970, pp. 179- 217.
- BAAS, B. M. and KLAUSS, R. Norms on Exercise Self Appraisal for Accelerated, Normal and Decelerated Managers from 8 countries as of April 1973, Technical report 73, University of Rochester, Management Research Center, 1973.
- ENGLAND, G. W. Personal value system analysis as an aid to understanding organizational behaviour. A comparative study in Japan, Korea and the United States, presented at Exchange Seminar on Comparative Organizations, Amsterdam, Netherlands, 23-27 March, 1970.
- HAIRE, M., GHISELLI, E.E. and PORTER, L. W. Managerial thinking : An international study, New York, John Wiley and Sons, 1966.
- NATH, R. A. Methodological review of cross-cultural management research, in J. Boddewyn Ed. (Comparative Management and Marketing), Glenview, Illinois, 1969, pp. 195-222.
- ROBERTS, K. H. On looking at an elephant : An evaluation of cross-cultural research related to organizations in Psychological Bulletin, 1970, 74, pp. 327-350.

Fundação Cuidar o Futuro

Zurtransferierbarkeit von management know-how de Georg Schreyögg published in Management International Review, Vol. 16, 1976/3.

Références:

- Vgl. OBERG, W. Cross-cultural perspectives on management principles, in Academy of Management Journal 6, 1963, S. 129-143.
- Vgl. CHEWNING, D. L. The transference of management techniques, in Ettinger, K. E. Ed. International handbook of management, New York, McGraw-Hill, 1965; S. 75 ff.
- GONZALEZ, R. F. and McMILLAN, C. jr. The universality of American management philosophy, in Journal of the Academy of Management 4, 1961, S. 41.
- MEGGINSON, L. D. and McCANN, E. C. The applicability of management principles in underdeveloped economics, in Ettinger, K.E. Ed., a.a. O., S.18.
- FLORES, F. The applicability of American management practices to developing countries : A case study of the Philippines, in Management International Review 12, 1972, No. 1, S.83.
- Vgl. dazu insbesondere : HAIRE, M., GHISELLI, E.E. and PORTER, L. W. Managerial thinking : An international study, New York, John Wiley and Sons, 1966; HARBISON, F.H. and MYERS, C.S. Management in the industrial world : An international analysis, New York, McGraw-Hill, 1969.



- Vgl FARMER, R.N. and RICHMAN, B.M. Comparative management and economic progress, Homewood/III., Richard Irwin, 1965; dies., A model for research in comparative management, in California Management Review 8, 1964, S.58-68.
- Vgl. NEGHANDI, A.R. and PRASAD, S.B. Comparative management, New York Appleton Century-Crofts, 1971;
- NEGHANDI A.R. A model analyzing organizations in cross-cultural settings, in Neghandi, A.R. Ed. Modern organizational theory, Kent State, University Press 1973.
- NEGHANDI A.R. und ESTAFEN, B.D. A research model to determine the applicability of American management know-how in differing cultures and/or environments, in Academy of Management Journal 8, 1965, S.319-323.
- SCHOLLHAMMER, H. Strategies in comparative management theorizing, in Boddewyn, J. Ed. Comparative management : Teaching and research, Graduate School of Business Administration New York University, 1971, S. 26.
- KOONTZ, H. A model for analyzing the universality and transferability of management : in Academy of Management Journal 12/13, 1969/70, S. 425-424
- ROBERTS, K.H. On looking at an elephant : An evaluation of cross-cultural research related to organizations, in Psychological Bulletin, 74, 1970, S. 327-350.
- Vgl. BOESCH, B.B. and ECKENSBERGER, L.H. Methodische Probleme des interkulturellen Vergleichs, in Grauman, C.F. (Hrsg.), Handbuch der Psychologie, Sozialpsychologie, Bd. 7 (I), Göttingen 1969, S. 523 f.

Situational Approach to Management, Wolfgang H. Staehle, published in Management International Review, Vol. 16, 1976/3.

Références :

Fundação Cuidar o Futuro

- KAST, F.E. and ROSENZWEIG, J.E. Ed. Contingency Views of Organization and Management, Chicago, etc. 1973.
- F.E. KAST and J.E. ROSENZWEIG, Op. Cit. N (1), pp. 1 ff; F. LUTHANS, The Contingency Theory of Management, Business Horizons, June 1973, pp. 68 ff.
- D. GRAVENS (Ed.) , Management Research - A cross-cultural perspective, Amsterdam 1973; A.R. NEGHANDI Cross-cultural Management Studies, Management International Review, 6/1974, pp. 59-67; H. KNOBLICH, Die Typologische Methode in der Betriebswirtschaftslehre, Wirtschaftswissenschaftliches Studium 1972, pp. 141-147.
- R.J. MOCKLER, Situational theory of Management, Harvard Business Review, May-June 1971, pp. 146-155; G.F. LOMBARD, Relativism in Organizations, Harvard Business Review, March-April 1971, pp. 55-65; Y.K. SHETTY and H.M. CARLISLE, A contingency model of organization design, California Management Review, 1972, pp. 38-45; A.R. NEGHANDI and B.C. REIMANN, A contingency Theory of Organization, Academy of Management Journal, 6/1972, pp. 137-146.



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

Réunion d'experts sur l'adaptation de l'administration
publique et la gestion aux différents contextes socio-culturels

Tanger, Maroc
26 - 30 septembre 1977

L'EVOLUTION RECENTE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, DES THEORIES
ET DES REFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE COMPTE TENU DE LA
NECESSITE D'ADAPTER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AUX CONDITIONS
SOCIO-CULTURELLES

Fundação Cuidar o Futuro

par

L'Institut international des sciences administratives
Bruxelles

Les vues exprimées dans le présent document, le choix des faits
et leurs interprétation n'engagent que l'auteur et ne reflètent
pas nécessairement l'opinion de l'Unesco

(SS-77/CONF.605/COL.1)

Reproduction photographique
du manuscrit original



DOCUMENT

portant sur l'évolution récente des sciences administratives, des théories et des réformes de l'administration publique, compte tenu des problèmes que posaient les systèmes hérités dans les pays en développement et de la nécessité d'adapter l'administration publique aux conditions socio-culturelles, ainsi que sur les différentes approches et méthodes mises au point pour aborder le plus efficacement les problèmes en question, en citant quelques expériences où il a été possible de se départir de l'héritage du passé.



INTRODUCTION

I. Délimitation du thème

1. La question est, en fait, celle de l'évolution des connaissances humaines, théoriques et pratiques, face aux problèmes que posaient - et que continuent à poser - les systèmes administratifs hérités par les pays en développement et la nécessité d'adapter l'administration publique aux conditions socio-culturelles de chacun d'eux.

Ces problèmes sont concrètement apparus il y a une trentaine d'années, au début de l'ère de la décolonisation. Ils ont pris une ampleur particulière à partir de 1960 avec l'avènement à l'indépendance de très nombreux pays, notamment en Afrique. Ils sont indissolublement liés aux aspirations légitimes de développement économique et social qui animent maintenant les Etats du Tiers-monde, qu'ils soit de création récente ou plus ancienne et à la problématique du développement et du rôle de l'administration et des pouvoirs publics dans ce domaine.

Si l'on considère l'évolution générale de ces connaissances depuis la fin de la dernière guerre, on constate que leurs progrès sont dus aux apports des diverses sciences sociales que mobilisent les sciences administratives et qu'ils ont surtout été marquants en ce qui regarde cette problématique particulière. C'est au point qu'est progressivement apparue, puis s'est affirmée, une nouvelle branche spécialisée des sciences administratives, naguère inconnue, qui y est entièrement consacrée.

2. Il ne saurait être question d'embrasser ici tous les aspects de cette branche spécialisée. L'attention doit se concentrer sur la partie de ceux-ci qui se rapportent, en gros, aux problèmes de la mise en concordance, dans les pays en développement, des systèmes hérités du passé avec les conditions socio-culturelles. C'est tout le problème de la modernisation et de la réforme de l'administration, considéré sous cet angle, qui se trouve ainsi posé. Même ainsi délimité, le propos appelle une mise au point.

3. D'abord, on ne peut parler, tout particulièrement dans le domaine qui nous retient, des pays en développement comme d'un tout sans verser dans l'abstraction. Dès lors qu'il est essentiellement traité de "systèmes hérités du passé", il faut distinguer, en simplifiant bien sûr, deux grandes catégories de ces pays.

Dans une première, on trouve ceux dont l'héritage du passé est national, même - ce qui n'est pas toujours le cas - s'il est lointainement marqué par une colonisation étrangère révolue de longue date. C'est-à-dire qu'il est le



fait d'une évolution comportant diverses étapes, l'aboutissement d'influences variées dans le contexte d'une "nationalisation" séculaire de l'administration. Il s'agit - et ici la comparaison s'impose avec les pays développés de vieille tradition administrative - d'un legs de l'histoire politique, économique et sociale. S'il y a des discordances d'avec les conditions socio-culturelles, ce n'est pas lié à l'imposition récente de systèmes étrangers. On songe ici aux pays qui ont échappé à la colonisation et à ceux d'Amérique latine.

Dans une deuxième catégorie de pays, il y a, au contraire, une liaison directe entre l'héritage du passé et une colonisation étrangère récemment révolue. Cette colonisation s'est accompagnée de l'implantation d'un système administratif, reflet des conceptions de la métropole, qui s'est plus ou moins substitué à celui qui existait antérieurement. Cela c'est traduit, surtout au niveau de l'administration centrale, par l'importation de structures, de concepts, de méthodes, de techniques et de systèmes de valeurs extrêmement éloignés des conditions socio-culturelles locales. La chose a été rendue possible du fait qu'il s'agissait d'un ensemble conçu, animé et essentiellement dirigé par des ressortissants de la métropole. Ici l'héritage du passé, c'est fondamentalement l'administration coloniale, avec tout le décalage qu'elle comportait par rapport à ces conditions socio-culturelles.

Il faut cependant nuancer. L'héritage peut être plus ou moins marqué, selon la durée de la colonisation, selon le degré de développement du système antérieur qui n'a pas toujours entièrement disparu. A cet égard, dans certains cas, les politiques coloniales ont joué un rôle. Il y a une différence à faire, en effet, selon que la métropole a opté, de préférence, pour le système de l'administration directe (pratiqué à des degrés divers par les Etats européens continentaux) ou pour le système de l'administration indirecte (qui avait la faveur de la Grande-Bretagne), lequel laissait davantage de place à des structures traditionnelles et s'éloignait donc, en principe, moins des conditions socio-culturelles.

Chacune de ces catégories a ses problèmes propres. Pour la première, ils se rattachent à une modernisation d'une administration nationale implantée de longue date, à une adaptation aux conditions socio-culturelles dans la ligne d'une évolution. Pour la seconde, les problèmes sont, au contraire, ceux du passage rapide d'une administration coloniale à une administration nationale dans des conditions tout à fait différentes. Ces problèmes ne se posaient évidemment pas partout de la même manière, mais ils ont une dimension socio-culturelle particulière.

4. Ensuite, étant question d'héritage du passé, il ne faut pas se limiter à constater qu'il consiste, selon les cas, en une certaine administration nationale ou une certaine administration coloniale ; il convient aussi de s'interroger sur le style de cette administration

Ce style, dans les deux hypothèses, était celui d'une structure bureaucratique classique au service de tâches traditionnelles comme l'exécution des lois, le maintien de l'ordre, la gestion de diverses prestations sociales, etc, le point commun étant aussi le désintéressement au regard du développement économique et social tel que le concevait et le préconisait de plus en plus ce que l'on peut appeler "la doctrine du développement".



Or cette doctrine, apparue il y a une vingtaine d'années, apportait avec elle un ferment révolutionnaire. Loin de se désintéresser du développement, les pouvoirs publics, selon elle, devaient le prendre en main et l'assurer pleinement. Il en résultait une transformation radicale de la conception et du rôle de l'administration publique, fer de lance de l'action de l'Etat. Devait donc naître et se développer une administration nouvelle, tournée vers le développement, d'inspiration différente, plus dynamique.

Il en résulte deux grandes conséquences :

a) L'héritage du passé, quel qu'il soit, doit, par rapport aux conditions socio-culturelles, être apprécié sur un double plan :

- celui de l'adaptation de l'administration de type traditionnel ou classique. Il s'agit, d'une manière générale, de la réduction, par voie de réforme administrative, des décalages qui existent entre les textes, les procédures, les méthodes, les structures et l'organisation de l'administration publique et la réalisation de ses fins en fonction des réalités socio-culturelles. Les exemples abondent de législations inadéquates et inappliquées, de procédures inutilement compliquées et insoutenables, de structures dépassées, de techniques inutilisables, de principes révolus qui pèsent lourdement sur l'efficacité (relative) de l'action administrative. Il y a là une matière considérable pour des réformes et des changements;

- celui, complémentaire et parallèle, de la création d'une administration du développement. Nous sommes ici non plus dans le secteur de l'adaptation, mais de l'innovation. Une question fondamentale est aussi celle de la capacité administrative de chaque pays de construire et d'utiliser effectivement une telle administration en fonction des conditions socio-culturelles. Le plus souvent, des réformes tendent à modifier ces conditions, à créer celles qui sont le plus favorables à la concrétisation de l'administration du développement. Mais cela exige de nouvelles approches et une stratégie particulière.

b) L'effort d'adaptation et de changement doit, en réalité, être mené simultanément sur un double front. Il n'est pas concevable, dans la réalité des choses, de séparer l'administration publique selon qu'elle oeuvre dans le secteur de la gestion traditionnelle ou dans celui du développement. Il s'agit d'un même ensemble : il n'y a pas d'administration traditionnelle déficiente qui puisse se concilier avec une administration du développement satisfaisante et réciproquement.

Nous nous trouvons en présence d'une problématique entièrement nouvelle. Son développement a entraîné une évolution majeure - toujours en cours - des sciences et des pratiques administratives.

II. Conception et présentation de l'exposé

5. Pour faire face à cette problématique nouvelle, les sciences administratives ont réalisé un effort de pensée et de doctrine sur un double plan :



a) celui des conceptions et des manières de voir, ce qui a donné naissance à une branche spécialisée dans l'étude et le traitement des problèmes des pays en développement afin de tenir compte de leurs particularités. Cette branche spécialisée était indispensable si l'on voulait tenter d'apporter des réponses valables à des situations nouvelles auxquelles ne pouvaient pas convenir celles dégagées de l'expérience des pays de vieille tradition administrative. Cette vocation pratique est sa raison d'être ;

b) celui des approches et des réalisations pratiques, ce qui a entraîné des changements extrêmement importants au niveau de la méthodologie de la réforme administrative. On peut même parler d'une "nouvelle réforme administrative" qui prend place dans une stratégie d'ensemble de la modernisation et du changement, avec des approches renouvelées et plus ouvertes sur les données socio-culturelles. Les progrès réalisés sont considérables et donnent à penser qu'on entrevoit la fin d'une longue série de désillusions ou d'échecs, sans cependant en écarter évidemment le risque.

La manière la plus appropriée de rendre compte de l'évolution récente des sciences administratives, des théories et des réformes de l'administration publique, des approches et des expériences est d'en faire la synthèse du mouvement par rapport à chacun de ces plans. Cette solution n'est pas sans inconvénients, notamment parce qu'elle postule une division arbitraire entre "théorie" et "pratique" qui, en l'espèce, sont étroitement imbriquées et réagissent l'une sur l'autre, se fécondent mutuellement. Néanmoins, c'est la seule praticable étant donné la nature de ce document et les limites d'espace qui lui sont assignées.

6. L'exposé comportera donc deux parties, la première consacrée à l'évolution conceptuelle, la seconde traitant de l'évolution de la réforme administrative qui est le point d'aboutissement des idées au plan concret.

L'évolution conceptuelle sera retracée dans ses grandes lignes de force et dans les limites du problème qui nous intéresse ici. Il ne s'agira pas, bien entendu, d'une analyse exhaustive et détaillée. Elle passera sur nombre de détails, la substance seule étant retenue par rapport au changement de l'administration en vue de l'adapter aux conditions socio-culturelles. Comme on se place dans la perspective des sciences administratives, il est fait abstraction des approches idéologiques ou politiques qui soulignent dans quel sens plutôt que dans tel autre ce changement et cette adaptation doivent se faire. Seules les modalités de la concrétisation sont examinées, les objectifs fixés étant variables selon les cas.

L'approche de la "nouvelle réforme administrative" sera surtout générale, technique, méthodologique. Il n'existe pas - et il n'existera sans doute jamais - de "formules miracles", mais l'on peut dresser un catalogue de démarches plus ou moins systématisées et les rassembler sous quelques grandes tendances qui seront synthétisées.



Section I : Formation et évolution de la branche spécialisée des sciences administratives relative aux pays en développement

I. Le point de départ

7. Au moment où commence le mouvement de la décolonisation, les sciences administratives, telles qu'elles se sont épanouies dans les pays de vieille tradition administrative, sont mal préparées à soutenir le choc qui les attend. Elles ignorent - et qui leur en ferait le reproche ? - la problématique propre aux pays en développement et reposent sur une conception dominante: l'administration est un instrument technique et apolitique d'exécution des décisions gouvernementales, une organisation répondant à des principes considérés comme universels et, par conséquent, largement indépendants du contexte socio-culturel. Certes, on savait depuis longtemps que l'application de ces principes n'était pas immuable et uniforme, mais leur utilisation dans des pays relativement analogues ne permettait guère de juger de l'ampleur des variations. On pensait donc, d'une manière générale et exception faite de quelques esprits éclairés, que les principes généraux de l'administration étaient transposables, moyennant l'une ou l'autre adaptation mineure, et répondraient aux besoins des nouveaux Etats.

8. Cette conception ne fut pas fondamentalement ébranlée par l'expérience de la décolonisation dans le Sud-Est asiatique et les difficultés administratives qui s'en suivirent. Ces pays disposaient, en effet, d'une certaine capacité administrative de base. Si l'assistance technique commence à se développer, elle ne rencontre pas, au plan de l'administration publique, des problèmes sortant trop de l'ordinaire. L'expérience acquise en Amérique latine et, avant la dernière guerre dans divers pays non colonisés, si elle reste limitée, permet encore de penser que la transition se fera sans trop de heurts et de difficultés.

La deuxième vague de la décolonisation, en Afrique cette fois, entraîne quelques mesures de précaution. Sachant combien la pénurie de cadres administratifs qualifiés peut peser lourd, dans tous les cas où cela semble possible, on procède à des expériences d'autonomie et l'on prévoit au moins une coopération technique avec l'ancienne métropole afin d'assurer notamment, par le maintien d'une partie des cadres métropolitains, les transitions souhaitables. Cependant, sauf exception, on ne fait pas le rapprochement entre le système administratif colonial et les conditions socio-culturelles. Il semble évident, à la doctrine dominante, que l'administration nationale n'aura qu'à prendre la suite, pour l'essentiel, de l'administration coloniale. On croit volontiers qu'à tout prendre l'opération consistera finalement, avec bien entendu les changements requis opérés avec des procédés classiques, inspirés des expériences et des pratiques des pays développés, à changer la couleur de la peau de l'administrateur sous le casque colonial. Cette croyance était d'ailleurs partagée alors par la plupart des nouveaux Etats.



9. Avec le recul du temps, une telle attitude, combattue il est vrai par certains, peut sembler inconcevable. Pourtant, en 1969, M. Waldo ne relevait-il pas : "Ce qu'on croyait il y a vingt ans paraît bien souvent naïf aujourd'hui et ce qui s'est fait semble avoir constitué pour une bonne part un déplorable gaspillage de ressources humaines restreintes...". Il ajoutait, évoquant les progrès réalisés depuis, qu'on en avait appris davantage non seulement sur l'administration publique et le développement, "mais aussi sur la nature des sciences sociales : leurs possibilités, leurs limites, l'influence favorable et contraignante du milieu tel qu'il résulte de la culture et du passé historique"(1).

Les conceptions initiales s'expliquent justement du fait qu'on avait négligé ces aspects. La réalité des choses allait assez rapidement révéler les erreurs d'optique commises.

II. La prise de conscience de la spécificité de la problématique des pays en développement et conception de base

10. Cette prise de conscience apparaît au début des années 1960 et provoque un renversement de la tendance autrefois prédominante. Pour autant qu'on puisse en juger dès à présent, elle découle de deux causes principales : d'une part des expériences de l'assistance technique en matière administrative ; d'autre part de l'apparition et de l'essor de la doctrine du développement dont il a déjà été question (cf. n° 4) et sur laquelle on ne reviendra pas.

Dans la perspective qui est la nôtre, il faut aussi souligner - pour mémoire - le rôle joué dans la suite des événements par le développement de la sociologie administrative.

11. L'une des manifestations les plus tangibles de cette prise de conscience fut l'inscription du thème "L'assistance technique en matière administrative : les leçons à en tirer et les améliorations à y apporter" à l'ordre du jour du XII^e Congrès international des Sciences administratives (Vienne, 1962). Dans le rapport général rédigé par M. F. Vrancken (Belgique), il était insisté sur le problème nouveau que représentait l'administration dans les pays en développement, lequel était au centre du débat. Il y était dit que la transformation des sciences administratives et des études de

(1) D. Waldo, "L'administration publique et le développement national : quelques réflexions", Revue internationale des Sciences sociales, 1969, pp. 321-322.



l'administration au contact des expériences faites en vue de venir en aide à ces pays était un phénomène en cours "accompagné d'une prise de conscience de la nécessité de renouveler les perspectives traditionnelles si l'on veut réellement parvenir à un apport constructif". Il y était préconisé la naissance et le développement d'une branche internationale des sciences administratives (jusqu'alors développées au plan national), "faisant la synthèse des expériences des sciences administratives nationales en les adaptant aux situations géographiques et sociales des divers pays en développement". Bien entendu, pour cela, tout un effort de pensée, de doctrine et de recherche était à faire (2).

Etant donné l'importance de cette prise de position par une audience internationale de spécialistes, il n'est pas sans intérêt de reproduire ici un extrait des conclusions générales adoptées au terme du Congrès, même au prix d'une répétition. Elles précisent en effet, la conception de la nouvelle branche à développer (3) : "Une erreur d'optique semble avoir été à la base du développement de l'assistance technique en matière administrative : on a cru qu'il était possible de faire facilement bénéficier les pays en voie de développement des expériences des pays de vieille tradition administrative, plus ou moins codifiées dans un corps de doctrine universel et fondée sur l'existence d'une "science de l'administration". On a été ainsi conduit à penser qu'on pouvait faire oeuvre utile sans difficulté, notamment en transportant dans les pays en voie de développement des systèmes, des pratiques et même des techniques qui ne correspondaient guère aux possibilités et aux mentalités de leur milieu social. De la prise de conscience de l'impossibilité d'agir de la sorte résulte un malaise conduisant insensiblement à une reconnaissance générale de la nécessité d'établir l'assistance technique en matière administrative sur des conceptions renouvelées et de la réaliser dans un nouvel état d'esprit. L'évolution est dans ce sens. L'orientation qu'elle imprime est dans la direction d'une association des efforts des pays de vieille tradition administrative et des pays qui veulent créer une administration nationale conforme à leur génie propre en vue de résoudre une question primordiale et largement nouvelle : l'administration dans les pays en voie de développement compte tenu de leurs possibilités et de leur milieu politique et social".

III. Evolution

12. Sur ces bases, la branche spécialisée des sciences administratives concernant les pays en développement va connaître toute une évolution. Il est extrêmement délicat d'en rendre les principales étapes pour plusieurs raisons qu'il faut mentionner pour bien souligner la véritable portée de ce qui suit.

(2) Ce rapport a été publié par l'Institut international des Sciences administratives, Bruxelles, 1963, V. Introduction, pp. 10-11.

(3) Rapport précité. Conclusions générales, point 2.1., p. 134.



Tout d'abord, cette évolution est loin d'être terminée. Par exemple, on n'est pas encore parvenu à la construction d'une branche internationale des sciences administratives et peut-être est-il douteux qu'on y parvienne un jour. Mais d'incontestables progrès ont été faits dans cette direction et, à défaut, il existe maintenant tout un ensemble international de données et de conceptions largement communes. Ceci grâce à la coopération des organisations internationales tant gouvernementales que non gouvernementales.

Ensuite, cette évolution n'est envisagée ici que sous l'angle du problème de l'héritage du passé et de l'adaptation aux conditions socio-culturelles. Pour être fondamental, ce problème fait partie de préoccupations plus vastes qui peuvent momentanément prédominer. La recherche d'une administration satisfaisante et tournée vers le développement ne passe pas nécessairement par une remise en cause profonde de l'héritage du passé et une adaptation étroite à des conditions socio-culturelles dont le strict respect pourrait compromettre l'aboutissement.

Enfin, pour autant qu'on puisse en juger dès à présent, cette évolution est marquée par une série de "théories", l'expression étant certainement abusive. Ce ne sont pas, en effet, des constructions uniformes issues d'une même source, mais des orientations dégagées de l'expérience et de la pratique. Au plan comparatif et à l'échelon international, l'identification et la présentation de ces "théories" posent toujours de difficiles problèmes de terminologie et de définition.

Malgré ces difficultés, les grands axes de l'évolution, au plan conceptuel, apparaissent clairement. On s'est attaché à répondre aux interrogations majeures pour déboucher sur des esquisses de solutions théoriques. On a tout d'abord dressé un état de la situation des administrations publiques dans les pays en développement afin d'établir un diagnostic d'ensemble et préciser des objectifs. Il en est résulté la théorie du sous-développement administratif. On a ensuite cherché à mieux circonscrire et à mieux définir le type d'administration qui correspondrait le plus à la doctrine du développement : il en découle la théorie de l'administration du développement qui s'est progressivement affinée. On a enfin, le recul du temps aidant, posé une interrogation - qui nous intéresse au premier chef - sur la persistance au moins formelle de l'héritage du passé et l'évolution réelle des administrations de divers pays en développement. La théorie du mimétisme administratif est venue, dans ce domaine, jeter quelques lumières.

La théorie du sous-développement administratif, celle de l'administration du développement et celle du mimétisme administratif débouchant toutes sur des propositions d'action dont l'incidence se retrouve au niveau de la "nouvelle" réforme administrative et exercent une influence sur sa méthodologie et sur ses orientations. Il est donc nécessaire d'en dire quelques mots, sans bien entendu, pouvoir les approfondir comme elles le mériteraient. Quelques indications sont aussi à consigner concernant la théorie de la réforme administrative elle-même, à titre d'introduction à la deuxième partie.



13. La théorie du sous-développement administratif est issue de l'expérience. Elle se fonde sur la constatation que, dans les faits, la plupart des pays en développement sont confrontés à des problèmes délicats d'adaptation de la structure, de l'organisation et du fonctionnement de leur administration qui doit correspondre aux besoins et aux moyens du monde moderne. Le décalage entre ce que l'administration devrait être et ce qu'elle est ou peut être y est particulièrement marqué. Au sous-développement en général correspond un sous-développement administratif qui en est tout à la fois une cause et une résultante. Par sous-développement administratif, il faut entendre l'impossibilité temporaire qui rencontrent parfois cruellement divers pays de se doter d'une administration à la fois conforme à leurs besoins et à leurs possibilités actuelles.

Il y a là incontestablement un mal contre lequel une lutte s'impose. Il se traduit notamment dans l'organisation par l'incohérence et le désordre et, dans le fonctionnement, par l'impuissance et la corruption. Il a des répercussions profondes, entre autres parce qu'il engendre le mécontentement populaire (il a suscité des soulèvements ou même des révolutions) et disloque l'action gouvernementale.

Il a des causes multiples dont l'inventaire à maintes fois été dressé. Les unes sont sociologiques et tiennent aux conditions socio-culturelles et à la géographie, d'autres découlent de circonstances défavorables ou de la conjoncture économique, d'autres encore sont politiques. Mais les causes principales, reconnues le plus communément, sont en ordre décroissant d'importance : le manque de personnel qualifié, des objectifs administratifs irréalistes ou trop ambitieux, l'absence momentanée de capacité propre pour lutter efficacement contre le sous-développement administratif.

Il ne s'agit pas d'une théorie optimiste, mais réaliste. Elle admet des nuances et des variations d'intensité et surtout elle ne se désintéresse pas des moyens de surmonter l'obstacle. De ce point de vue, elle insiste sur l'effort soutenu s'imposant afin de créer les conditions minimales de base, une amélioration progressive et coordonnée, réaliste dans ses objectifs successifs. Ce qui la caractérise surtout, en dehors de ses prolongements concrets, c'est la place qui y est faite aux données socio-culturelles jugées déterminantes d'un diagnostic qui ne peut être fait que cas par cas.

Formulée au début des années 1960 dans la foulée des premières expériences de coopération technique, elle n'a guère souffert du temps écoulé. Le sous-développement administratif reste trop souvent une triste réalité. Les remèdes qu'elle proposait n'ont cependant pas été pratiqués, peut être parce qu'ils demandaient un effort soutenu et de longue haleine (4).

(4) V. notamment Yves Chapel, "Le sous-développement administratif", Revue internationale des Sciences administratives, 1966, pp. 211-218.



Elle ne débouche néanmoins pas dans une impasse. Elle a suscité de nombreuses recherches et provoqué tout un mouvement d'évaluation de l'aptitude administrative au développement qui en ont approfondi la portée. (5). Il n'est pas excessif de dire qu'ayant été finalement acceptée dans son principe comme exprimant des faits et qu'elle s'est révélée constructive dans l'évolution de la méthodologie de la réforme administrative.

14. La théorie de l'administration du développement s'inscrit pour partie parmi les conséquences de la doctrine du développement. Elle est complexe et diversifiée dans ses contours, donc difficile à synthétiser. Comme la théorie du sous-développement administratif, mais d'une manière plus directe, elle pose un diagnostic, assigne des objectifs et dégage des moyens d'y parvenir. Ses prolongements ont été et demeurent considérables, son actualité reste totale. Elle date cependant, elle aussi, d'une quinzaine d'années.

Le fondement de cette théorie c'est que l'administration publique a un rôle déterminant à jouer dans la bataille pour le développement. Mais ce ne peut être l'administration traditionnelle, tournée vers le statut quo ; il doit s'agir d'une administration nouvelle tant dans ses structures que dans son esprit. Cette administration doit être dynamique, capable de provoquer et de régir le changement dans tous les domaines. Elle est le moteur du développement et doit faire face à l'évolution. C'est là une vue idéale, un objectif peut-être même un peu utopique. Aussi l'attention se porte-t-elle rapidement sur les moyens les plus propres à permettre de passer d'une administration essentiellement traditionnelle dans ses fonctions à une administration qui soit également et spécialement tournée vers le développement. La théorie s'est donc attachée à préciser les traits, les structures, les mécanismes, les attitudes et les comportements de cette administration dans le détail avant de considérer les voies et les moyens de l'implanter au mieux. Elle a été enrichie, au fil du temps, par de nombreux travaux et de multiples expériences heureuses ou malheureuses, ainsi que par des recherches pluridisciplinaires. De l'ensemble se dégageait la constatation que le facteur humain était essentiel et que l'action principale devait se situer au niveau de l'enseignement afin de créer, ainsi, les conditions favorables à l'avènement d'une administration du développement aussi proche que possible du modèle idéal.

Dans la perspective de l'adaptation aux conditions socio-culturelles, deux choses sont à relever :

a) Etant une innovation, l'administration du développement rompt avec l'héritage du passé quel qu'il soit. Au moins théoriquement, sa construction offre de larges possibilités aux créations originales ou aux adaptations

(5) V. Nations Unies, L'évaluation de l'aptitude administrative au développement, New York, 1970.



audacieuses. Par exemple, l'une de ses tâches capitales est de stimuler la participation des populations au développement ce qui implique une prise en considération attentive des conditions socio-culturelles. Il ne faut, en effet, pas voir, dans l'administration du développement, uniquement un ensemble de structures à tendance technocratique et détachées du contexte social. Mais il est de fait que de telles structures sont requises, soulevant directement le problème de la capacité administrative de chaque pays de s'en doter et de les faire fonctionner, souvent avec des techniques de pointe ou des méthodes avancées de gestion qui peuvent ne pas correspondre au milieu social.

b) L'un des traits caractéristiques de la théorie de l'administration du développement, on vient de le relever, c'est l'accent porté sur une indispensable action sur les conditions socio-culturelles, notamment par un effort soutenu de formation et de perfectionnement des cadres et des personnels et la création d'un enseignement spécialisé (6). Cet enseignement renouvelle dans sa conception et ses méthodes l'enseignement administratif traditionnel. Dispensé sur place, il facilite la mutation des esprits et les transferts technologiques indispensables.

15. La théorie du mimétisme administratif est une tentative de synthèse et d'explication de la persistance de l'héritage du passé et d'un certain éloignement des conditions socio-culturelles par le phénomène (empiriquement constaté) du mimétisme administratif (7). Il ne s'agit point d'une imitation absolue qui serait d'ailleurs irréaliste, mais d'une attitude psycho-sociologique dont on cherche, en l'analysant, une explication. Il s'agit d'une voie de recherche qui tente de rendre compte de l'évolution des administrations des pays colonisés encore que la portée du phénomène de mimétisme administratif soit plus large. Cette évolution est marquée par des mutations, des transferts et des transfigurations du modèle administratif colonial (8) qui reste néanmoins en grande partie debout, beaucoup parce qu'il n'existe guère de moyens de faire autrement. On dissipe l'illusion d'une administration spécifiquement nationale et originale. C'était une illusion en effet : le nombre, sinon des modèles, du moins des systèmes de référence est limité et les constructions nouvelles sont exceptionnelles. La doctrine constate une pluralité d'influences étrangères et nationales dont le rôle est plus ou moins durable et important. Selon l'heureuse expression de M. Gérard Timsit, "l'architecture administrative des Etats au développement est une architecture baroque" (9).

(6) V. notamment le recueil de textes édité sous la direction de D.C. Stone, L'enseignement de l'administration du développement, Bruxelles, Institut international des Sciences administratives, 1967.

(7) V. entre autres, G. Langrod, "Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique", Revue internationale des Sciences administratives, 1973, pp.119 et suivantes.

(8) cf. Gérard Timsit, "Modèles administratifs et pays en développement" Idem, 1976, pp. 349 et suivantes.

(9) Idem, p. 349 .



Ici une certaine distance est prise par rapport à l'adaptation aux conditions sociales et culturelles. Ce n'est pas nécessairement un inconvénient du phénomène de mimétisme qui, tout en suscitant des transitions et des changements conformes au génie propre de chaque pays ou de chaque région, peut être l'origine d'une stabilisation et d'une régulation, un instrument de lutte contre le sous-développement ou même contre le sur-développement dans certains secteurs. Le mimétisme est un facteur d'équilibre. Mais les inconvénients sont considérables : notamment le mimétisme "contribue à empêcher une évolution propre, correspondant à la dimension psycho-sociologique de chaque communauté et tenant compte des traditions pré-coloniales (10)". Il est à remarquer que le mimétisme ne joue pas qu'au regard de l'ancienne administration coloniale, il produit des effets analogues lors de l'importation massive d'un ou même de plusieurs autres modèles inspirés de l'étranger et l'on en revient au problème de la "greffe" de systèmes administratifs extérieurs qui, en tout état de cause, ne paraît pas une solution durable. La tendance d'une adaptation plus poussée et plus cohérente aux réalités nationales et aux conditions socio-culturelles semble devoir finalement prédominer face aux impératifs du développement (11).

16. La théorie de la réforme administrative occupe une place à part. Elle a été forgée récemment (12) au regard d'un phénomène séculaire d'effort d'amélioration des administrations publiques. Elle n'est pas que doctrinale : elle reflète toute une évolution empirique marquée par diverses étapes (13). La réforme administrative a longtemps été considérée uniquement sous l'angle technique et destinée à aligner les administrations publiques sur ce qu'on pensait être l'évolution pour une période assez longue. Sur le plan des conceptions et des approches, elle a connu, depuis une trentaine d'années, une transformation radicale. L'expérience des pays en développement a conduit

(10) V. sur l'ensemble Georges Langrod, op.cit.

(11) V. notamment les dernières positions adoptées dans un pays comme la Côte d'Ivoire, E. Kei Boguinard, "Réflexions sur quelques principes fondamentaux d'administration et quelques points clés d'une administration de développement" Revue internationale des Sciences administratives, n° 2/1977 à paraître.

(12) Initialement, elle doit beaucoup aux travaux de Gerald E. Caiden qui font autorité, mais ne réunissent pas l'unanimité. V. notamment son étude "Administration du développement et réforme administrative", Revue internationale des Sciences sociales, 1969, pp. 9-24.

(13) V. pour l'évolution et les tendances récentes, Yves Chapel, Stratégies et tactiques de la modernisation de l'administration publique dans les pays en développement - Recueil de textes. Bruxelles, IISA, 1972 et la gestion administrative du développement - Recueil de textes, Bruxelles, IISA et Paris, Unesco, 1975.



progressivement à en faire un élément du changement continu. Parallèlement à sa dimension technique, sont alors apparues ses dimensions socio-culturelles, psychologiques et politiques. Dans le même temps qu'elle parvenait à un niveau scientifique réel, sa théorie se modifiait de façon quasi-permanente par l'apparition de nouvelles stratégies et de nouvelles tactiques, fruit de la recherche et de l'expérience. Bref, il s'agit aujourd'hui d'un ensemble complexe et diversifié d'une extrême importance (14). Faut-il rappeler que dépendent d'une réforme appropriée la création d'une administration du développement, l'organisation adéquate de l'administration traditionnelle, l'adaptation la meilleure possible aux conditions socio-culturelles ?

En raison de son orientation pratique, de ses préoccupations concrètes tournées vers les résultats, la théorie de la réforme administrative au sens large du terme apparaît comme le point de rencontre et d'aboutissement des théories précédentes. C'est sans doute l'un des apports les plus considérables de l'évolution récente des sciences administratives, mais un apport incertain encore. Il se traduit surtout, répétons-le, au niveau de la méthodologie et des approches, la notion de "nouvelle réforme administrative" s'affirmant de plus en plus.

17. Cette première section portant sur l'évolution des sciences administratives au cours du dernier quart de siècle appelle les conclusions suivantes :

a) Face à l'apparition des problèmes nouveaux dans des conditions et d'une ampleur jusqu'alors inconnues, les sciences administratives ont évolué profondément. Il s'est constitué en leur sein une branche spécialisée s'occupant de la problématique des pays en développement résultant d'un effort international de réflexion, d'expérience et de recherche qui se développe continuellement dans sa quête de solutions appropriées ;

b) Cette orientation pratique a donné naissance à une série de théories nouvelles qui s'ajoutent à celles élaborées antérieurement, s'en écartant cependant sur de nombreux points. Nous avons considéré rapidement les principales d'entre elles en fonction de la préoccupation de base de ce document : l'héritage du passé et l'adaptation aux conditions socio-culturelles, aspect capital qui fait toujours l'objet d'une controverse au niveau des voies et des moyens ;

c) Ces théories sont la manifestation d'approches nouvelles. Il s'agit "d'angles d'attaque" qui tiennent compte, tout à la fois, des réalités et des faits (sous-développement administratif et mimétisme administratif) et d'aspirations vers une amélioration concrète de la qualité et de la capacité des administrations publiques à tous les échelons (administration du développement et réforme administrative). On trouve là, de points de vue divers, une analyse des conditions et des problèmes de base et une indication de remèdes en fonction

(14). V. sur l'ensemble et en détail, Nations Unies, Séminaire interrégional sur les grandes réformes administratives dans les pays en voie de développement Falmer, Brighton (Royaume-Uni) 25 octobre - 2 novembre 1971, Rapports et documents (3 vol.), New York, 1973.



d'objectifs communs dont le principal est une administration du développement, mais aussi de gestion convenable au point de vue technique et, dans la mesure du possible, socio-culturel.

d) Le décalage entre ce qui est théoriquement souhaitable et désiré souvent par les pays intéressés et ce qui est possible demeure considérable. L'inégalité des situations, des ressources et des moyens reste une donnée préoccupante qui entrave un progrès uniforme. Peut-être le moment est-il venu d'autres tentatives de synthèses alimentées par ce qui a déjà été rassemblé. La raison en est que tout n'est pas dit et fait pour la compréhension des situations et la recherche des remèdes possibles (15).

Section II : La "nouvelle " réforme administrative

I. Point de départ

18. A la conception classique des sciences administratives (cf. n° 7) correspondait une systématisation de l'approche et des modalités techniques de la réforme administrative, vieux problème s'il en est. L'approche de base était celle de l'amélioration ou de la mise à jour, face à l'évolution, de l'organisation générale et interne des administrations publiques d'une manière permanente et, le plus souvent, au moyen d'organismes centraux spécialisés. Quant aux modalités, comme l'attestent les travaux du Xè Congrès international des Sciences administratives (Madrid, 1956) sur les "Procédés pour la préparation et la réalisation des réformes administratives", elles étaient clairement distinguées et répertoriées. Les diverses démarches étaient précisées en tenant compte de plusieurs hypothèses. Bref, il s'agissait d'un ensemble cohérent et techniquement solide, satisfaisant dans le contexte du changement de l'administration traditionnelle considérée nous l'avons vu, comme un instrument technique et apolitique d'exécution des décisions gouvernementales dans les sociétés à évolution relativement lente. Il est bon de souligner la valeur de cet ensemble, reflet d'une somme considérable d'expériences et de réflexions et de dire que l'importance de certains procédés classiques n'a fait depuis que se renforcer, par exemple du fait que la détermination des besoins ou l'établissement d'un diagnostic et d'un plan d'action restent toujours davantage au premier plan des préoccupations.

(15) Nous songeons particulièrement aux enseignements que l'on peut déjà tirer de l'écologie administrative et aux pistes de recherche qui existent dans ce domaine. V. notamment à cet égard deux études de Gérard Timsit, "L'évolution des structures administratives dans les Etats en développement", Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos, Paris, L.G.D.J., 1974, pp. 491-515 et "Eléments pour une analyse des systèmes d'administration publique : le cas de l'administration du développement", Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Paris, Cujas, 1975, pp. 157-175.

19. Cette systématisation des procédés traditionnels, va, au contact des problèmes des pays en développement rencontrer ses limites à partir de 1960. Valable dans le contexte d'une réforme de type classique (il en est encore), elle se révèle insuffisante pour faire face à une réforme plus étendue et plus profonde, comme celle qui concerne l'héritage du passé ou l'adaptation aux conditions socio-culturelles, à réaliser dans un contexte de sous-développement administratif (16). Tout au moins dans de nombreux cas, ce qu'il fallait, c'étaient de grandes réformes du système politico-administratif tenant largement compte des conditions socio-culturelles. Ici aussi, à une problématique nouvelle devaient désormais correspondre des procédés adéquats. L'évolution sur ce plan est parallèle à celle de la branche spécialisée des sciences administratives. Les objectifs sont la lutte contre le sous-développement administratif et les conséquences négatives du mimétisme administratif, la construction d'une administration du développement, la recherche des voies et des moyens d'une réforme cohérente et globale.

De nouvelles orientations apparaissent. Il s'agit d'orientations, car le mouvement de la réforme administrative dans les pays en développement n'est ni uniforme, ni linéaire. Il est marqué par la controverse entre les partisans de réformes parcellaires (axées sur tel ou tel secteur ou groupe de secteurs et susceptibles d'avoir un effet d'entraînement) et de réformes globales (jugées indispensables en raison de la complexité et de l'interdépendance des divers facteurs administratifs et de la nécessité de dégager des principes et de tracer des cadres communs dans lesquels des mesures de réformes partielles et fragmentaires pourraient être adoptées). Cette controverse était liée à la diversité des situations nationales et il ne s'agissait nullement d'une alternative sans compromis. Il est évident qu'il est des pays où des réformes parcellaires, pour autant qu'elles soient cohérentes et soutenues, sont une bonne solution. Il en est d'autres où, au contraire, des réformes globales s'imposent, pour autant qu'elles soient réalisables. On peut même combiner les deux approches. Elles s'est apaisée, semble-t-il, dès lors qu'il est devenu évident que seules les circonstances propres à chaque pays pouvaient décider des choix à faire(17).

II. Les nouvelles orientations

20. Sur le plan théorique (cf. n° 16), la réforme administrative a fait de grands progrès ces dernières années ; sur le plan de la pratique elle se heurte toujours à de multiples obstacles et à des difficultés telles qu'elle enregistre malgré tout plus d'échecs que de succès. C'est cette succession d'échecs ou d'espérances sans lendemain ainsi que la constatation qu'il fallait en découvrir les causes et, si possible, les remèdes pour assurer le développement et le progrès, qui ont été déterminantes dans l'adoption de nouvelles approches et dans le changement méthodologique.

(16) V. notamment, Nations Unies, Séminaire interrégional...op.cit..., vol. I, Rapport du Séminaire, passim.

(17) Sur cette controverse V. C.Y. Wu "Public Administration in the 1970s", International Review of Administrative Sciences, 1971, pp. 168-169.



On peut résumer l'évolution générale, à partir du moment où les procédés classiques ne suffisent plus, en disant que l'on a assisté au cours des dernières années à une rationalisation de plus en plus poussée du processus du changement administratif accompagnée d'une prise en considération croissante de l'incidence de l'environnement socio-culturel et politique, aussi bien comme moteur que comme frein.

Deux grandes orientations se dégagent : d'une part, on vient de le voir, la globalisation, d'autre part la planification qui finiront par converger. En effet, à l'heure actuelle, la tendance la plus avancée est d'établir une liaison aussi étroite que possible entre la planification économique et sociale et la planification d'une réforme administrative globalisée, liaison qui peut aller même jusqu'à l'intégration du développement économique et social et de la réforme administrative dans une seule et même planification.

21. La globalisation, qui, rappelons-le ne fait pas l'unanimité, et ne répond pas aux besoins ou aux possibilités de tous les pays, est le résultat en tant que conception, de tout un processus de pensée. C'est également une manifestation de rationalisation de l'action. L'idée de base est qu'on ne peut surmonter le sous-développement administratif par des réformes sectorielles et fragmentaires, sans vues d'ensemble et sans la prise en considération de multiples facteurs. Plutôt que de se lancer dans des réformes isolées et la plupart du temps vaines, il faut, en fonction des conditions du milieu, s'attaquer à la modernisation et à la réforme du système politico-administratif dans le contexte d'un changement général, selon un plan bien structuré permettant une progression rationnelle. Cela ne signifie évidemment pas que l'on fasse tout en même temps et dans toutes les directions, ce qui serait le meilleur moyen d'introduire le désordre. Mais simplement qu'une fois la globalisation traduite dans un programme, on va réaliser celui-ci de la manière la plus cohérente et la plus systématique possible. Au point de vue méthodologique, cette conception débouche nécessairement, tôt ou tard, sur la planification.

En dehors du fait de savoir si cette conception est réalisable (elle n'est certainement pas utilisable partout), dans la perspective qui est la nôtre ici, elle marque un évident progrès sur le plan des stratégies et des tactiques. Elle permet notamment la prise de conscience de l'ampleur et de la complexité de la tâche et fixe des limites aux actions. Elle autorise l'inclusion des facteurs socio-culturels et des choix plus rationnels dans les moyens, évitant certaines erreurs, des contradictions, l'irréalisme et l'utilisation de modèles ou de solutions inadaptées. Son but n'est pas l'utopique succès, mais le progrès, fût-il lent, mais sûr.

22. La planification peut se concevoir parfaitement en dehors de la globalisation et au niveau des réformes sectorielles et même fragmentaires. Le terme n'a pas nécessairement une portée technique rigide. Il peut s'agir d'un programme par étapes ; d'une démarche rationalisée. C'est dans ce sens qu'on parla d'abord de la "planification" de la réforme administrative, planification qui peut cependant s'étendre jusqu'à la réunion des conditions voulues. Mais bientôt, avec les progrès de la planification en général, c'est d'autre chose qu'il va s'agir. La planification vient d'abord à l'appui de la réforme administrative et de sa réalisation. Elle introduit un élément de prévision



et de rationalité supplémentaire. Elle permet d'aborder les problèmes administratifs d'une façon coordonnée et selon une unité de pensée. La planification de la réforme administrative d'ensemble va être rapidement préconisée en tant que telle, d'une manière autonome. Toutefois, du moins dans certains pays, il apparaît ensuite clairement que cette planification est plus fructueuse lorsqu'elle est réalisée en fonction des plans et des politiques de développement, qu'une liaison à opérer entre ceux-ci et celle-là et qu'elle doit être étroite (18). Le mouvement s'accélérait, la jonction va se faire avec la conception de la réforme globale ou "intégrale" d'abord au plan doctrinal (19), puis dans la réalité des choses, par l'intégration de la planification administrative dans la planification générale (20).

Intégrée à la planification générale, la réforme administrative aide certainement à la construction progressive d'une administration du développement et tend à favoriser une adaptation progressive du système administratif aux conditions socio-culturelles en évolution. La planification, du moins en principe, donne un cadre à une action cohérente en fonction d'objectifs précis, permettant d'éviter les inconvénients de changements successifs ou des entreprises mal préparées. Ce n'est cependant pas une panacée : en elle-même elle n'apporte rien au plan des solutions à adopter pour atteindre les objectifs.

III. Perspectives

23. Au point de vue des stratégies, la globalisation et la planification constituent des progrès. Il faut ajouter que la nouvelle réforme administrative repose aussi sur des considérations importantes au niveau des démarches et des procédés de réalisation, des tactiques. Là aussi la rationalisation du processus de la réforme et du changement a été remarquablement développée. L'arsenal des procédés et des moyens dont on dispose est plus vaste que jamais et autorise les choix les plus variés.

(18) Cette manière de voir et de faire étant née en Amérique latine, V. à ce sujet, entre autre, A. Robles Morales "Planificación de la reforma administrativa integral", in ICAP, Reforma administrativa : Documentos de un Seminario. San José, ICAP, 1971, pp. 119-128.

(19) V. C.Y. Wu, "L'administration publique pour le développement national" Revue internationale des Sciences sociales, 1969, p. 143 : "L'expérience a montré que si l'on veut doter l'administration des moyens que le développement exige, il faut recourir plus largement à une réforme administrative globale et concevoir celle-ci de préférence comme un élément organique de la planification nationale".

(20) Sur ce plan, l'expérience du Venezuela est particulièrement remarquable et paraît faire école.



Pourtant, il subsiste bien des zones d'ombre et il reste beaucoup à faire pour parvenir à des résultats plus solides et plus satisfaisants.

24. L'un des éléments majeurs de l'évolution a été la prise en considération croissante, on l'a relevé, des conditions socio-culturelles. Il en résulte que désormais on aborde surtout les problèmes sur une base régionale (Afrique, Amérique latine, Asie) de manière à tenir compte des particularités de chaque région ou sous-région (21). C'est d'autant plus nécessaire qu'à chaque situation doivent correspondre des stratégies et des tactiques appropriées.

La chose est indispensable dans le domaine de l'héritage du passé et de l'adaptation aux conditions socio-culturelles, principalement si l'on souhaite faire un bilan des progrès par rapport aux besoins.

Au cours du XIV^e Congrès international des Sciences administratives (Mexico, 1974) on a étudié des aspects de l'évolution de l'administration dans les pays en voie de développement au cours des vingt dernières années afin d'en dégager les expériences et d'en tirer les leçons. L'attention s'est concentrée sur l'évolution de la capacité administrative en vue de développement sur base de rapports et réflexions émanant des pays intéressés.

Les résultats de cet examen sont intéressants à plus d'un titre (22). Ils permettent de mesurer d'une façon plus exacte les principales lacunes qui subsistent.

Pour l'Afrique, l'une des conclusions générales était formulée comme suit : "La formation et la consolidation d'une administration authentiquement africaine, destinée à rencontrer les besoins du développement africain, doivent nécessairement passer par une réforme radicale des conceptions et des schémas administratifs hérités de la période coloniale. Il doit s'agir d'une réforme administrative consciente et réalisée au moyen de la planification administrative, dans le cadre du processus de planification socio-économique des pays concernés et faisant intervenir des techniques administratives authentiquement africaines".

On remarquera simplement que si la notion de nouvelle réforme administrative est adoptée, les objectifs assignés entrent en contradiction avec certaines constatations déduites du phénomène de mimétisme administratif et avec les attitudes de divers Etats du Continent. La façon de réaliser une telle aspiration est, en tout cas, étrangère aux possibilités de la nouvelles réforme administrative. C'est un thème de recherche restant encore à explorer.

(21) Ce n'est pas par hasard que lors du Séminaire interrégional des Nations Unies (précité), des monographies spéciales ont été consacrées aux stratégies de la réforme en Afrique et en Amérique latine.

(22) V. les conclusions générales dans la Revue internationale des Sciences administratives, 1974, pp. 405-410.



Pour l'Asie, la situation est différente : "les théoriciens et les administrateurs soulignent l'adaptation au milieu asiatique de la pensée administrative et des solutions occidentales modernes moyennant les innovations nécessaires... Il est... indispensable (cependant) que les pays d'Asie franchissent le plus rapidement possible la première étape de création d'une technologie administrative, où ils se trouvent actuellement, pour être en mesure de proposer au plus tôt des solutions originales aux problèmes administratifs spécifiques de leur région!"

On remarquera simplement qu'ici la question de l'héritage du passé - national ou colonial - paraît dépassée largement tandis que subsiste évidemment la nécessité d'une adaptation aux conditions socio-culturelles, problème dont la solution découlerait du développement d'une technologie administrative.

Pour l'Amérique latine, est soulignée "la faiblesse structurelle des mécanismes administratifs au plan de la capacité administrative au développement" et déplorée "l'absence de tout effort systématique en vue de la création d'une technologie administrative adaptée aux nécessités et aux caractéristiques de l'administration publique latino-américaine". Après l'indication des progrès dus à la nouvelle réforme administrative, il est constaté : "Il subsiste néanmoins des problèmes causés par l'étroitesse des conceptions, l'absence de stratégies globales, l'insuffisance des ressources humaines utilisées pour la mise en oeuvre de la réforme et le manque de participation élargie des administrés aux mouvements de réforme administrative".

On remarquera simplement l'analogie avec l'Asie, le problème de base restant l'adaptation aux conditions socio-culturelles par le biais d'une technologie propre.

Fundação Cuidar o Futuro

25. Que conclure ?

Malgré les progrès réalisés, il n'est pas encore possible d'indiquer avec un minimum de précision les différentes approches et méthodes, au sein des sciences administratives, mises au point pour aborder le plus efficacement les problèmes que posaient, dans certains cas tout au moins, les systèmes hérités du passé et, d'une manière plus permanente la nécessité générale d'adapter l'administration publique aux conditions socio-culturelles. Il est, par ailleurs, prématuré de citer des expériences où il a été possible de se départir de l'héritage du passé autrement qu'en essayant de le résorber par une évolution progressive et cohérente. Certaines réformes profondes, surtout au plan régional ou local sont certes intervenues, il a été procédé à une "décolonisation" de la législation, on a même tenté des substitutions de systèmes etc, mais le recul manque pour apprécier scientifiquement ce qu'il en est résulté.

La grande question qui demeure est celle de l'adaptation la meilleure possible aux conditions socio-culturelles. Elle n'est pas isolée dans l'ensemble de la problématique de l'administration dans les pays en développement, elle fait



corps avec elle de façon constante. Si l'on admet que cette adaptation ne peut se faire, compte tenu des impératifs du développement, que sans qu'on souffre la qualité de l'administration, la solution pourrait bien être dans la création d'une technologie administrative spécifique. Comme l'a relevé M. André Molitor : "Les problèmes d'administration qui se posent dans ces pays (en développement) sont immenses et ne seront sûrement pas résolus par une imitation servile des modèles administratifs élaborés dans le cours du temps par les nations aujourd'hui économiquement développées. Ces modèles peuvent servir dans l'ordre administratif de terme de référence partiel et provisoire. Les Etats en développement n'en devront pas moins réaliser dans ce domaine comme dans les autres leur synthèse propre" (23).

(23) Préface, Instituts belge et français des Sciences administratives, L'administration publique - Recueil de textes, Paris, A. Colin, 1971, pp. 16-17.

Fundação Cuidar o Futuro



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

Réunion d'experts sur l'adaptation de l'administration
publique et de gestion aux différents contextes socio-culturels

Tanger, Maroc - 26 au 30 septembre 1977

ADMINISTRATION PUBLIQUE
DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Fundação Cuidar o Futuro
EM ENVOLVIMENTO SOCIO-CULTUREL

par

Gérard TIMSET
Professeur à l'Université de Paris-Sud
France

Les vues exprimées dans le présent document, le choix des faits
et leur interprétation n'engagent que l'auteur et ne reflètent
pas nécessairement l'opinion de l'Unesco



1. "Dépossession du monde"

"Célébration d'un rite de dé-possession" (1), de libération à l'égard de l'Autre, c'est, selon Jacques Berque, la signification de la décolonisation.

Elle reste cependant, encore, et c'est aussi vrai dans le domaine de l'administration publique, constat de dépossession, de non-possession de soi, de son identité et de sa culture. L'outillage administratif dont dispose l'ex-colonisé, lors de son accession à l'indépendance, reste un "bien d'importation" (2) : "on dirait que l'émancipation n'intervient qu'au moment où le colonisé a suffisamment assumé l'outillage, les méthodes et, plus ou moins, les moeurs, les idées, voire le visage du colonisateur. Il ne se délivrerait donc de l'Autre qu'en devenant l'Autre, ou du moins en se faisant autre à lui-même" (3). L'administration qu'il utilise ressemble étrangement à celle de l'ex-colonisateur : elle en est le calque. Ce qui n'étonne point : elle en est un héritage direct. La persistance des mimétismes administratifs au delà même des accessions à l'indépendance est plus surprenante : c'est qu'en vérité cette administration se construit sans référence à son contexte socio-culturel, mais uniquement dans la perspective d'un développement économique considéré comme objectif premier et fin ultime de l'Etat. Si "la culture est d'abord expression d'une nation, de ses préférences, de ses interdits, de ses modèles" (4), alors cette administration lui est étrangère qui est la simple reproduction des modèles administratifs de l'ex-colonisateur, considérés comme modèles de rationalité et d'efficacité économiques, puisqu'ils ont permis l'industrialisation et le développement de l'ex-puissance coloniale... Ainsi s'élargit, délibérément, le fossé entre une nation et son administration. Mais la société se venge. Bien loin que cette administration mimétique se perpétue dans les structures et les fonctions

.../...



qui lui étaient assignées, elle subit, du fait de son environnement socio-culturel, des mutations qui en altèrent profondément la signification et la détournent du rôle de développement qui devait être le sien. Une réflexion est donc nécessaire sur les conditions d'une meilleure adaptation de l'administration publique des pays en développement à son environnement socio-culturel, sur une réconciliation de l'administration et de la culture de ces pays et, pour tout dire, sur les chances d'un enracinement de l'Etat.

2. Mutations de la société

21. Approches théoriques

Des différentes approches des sociétés des pays en développement, la plus répandue est sans doute l'approche dualiste. Elle consiste à affirmer que les phénomènes sociaux observés dans les pays en développement "se rattachent à deux types de modes de relations culturelles dans la société globale (.....). Les colonisateurs européens diffusèrent dans ces sociétés des modes de pensée et d'actions qui leur étaient propres et qui se heurtèrent à des techniques traditionnelles, de sorte que l'on y vit coexister deux types de culture nettement différents" (5) : il en résulterait l'apparition de deux secteurs, moderne ou modernisant et traditionnel (6) ; le premier des deux secteurs se caractériserait par sa diversification, sa fluidité et sa propension au changement, tandis que le second, qui rassemble la majeure partie de la population, réunirait des groupes ethno-culturels divers à des degrés différents de "détraditionalisation" et d'intégration dans le secteur moderne et serait au contraire fermé et figé (7).

Il n'y a cependant pas "d'équateur socio-culturel" (8) qui sépare ces deux hémisphères. L'approche dualiste doit être dépassée. Il serait faux de croire à une division des sociétés des pays en développement "en deux totalités culturelles et indépendantes" (9). La réalité se situe plutôt

.../...



dans une compénétration de modèles culturels différents que dans les superpositions ou les juxtapositions de secteurs qui garderaient chacun leur autonomie. On assiste en fait à une relecture, une révision, une réinterprétation des institutions "modernes" dans un environnement socio-culturel totalement distinct de celui dans lequel elles avaient été créées et d'où elles sont extraites pour être transportées dans les pays en développement. Les mutations de la société provoquent la mutation des institutions.

22. Mutation des structures administratives, d'abord. L'évolution des structures administratives qui a donné sa physiologie actuelle à l'administration des pays en développement s'est faite à partir d'un noyau administratif hérité de la période coloniale. Ce noyau institutionnel a connu des transformations destinées à en assurer l'adaptation aux missions nouvelles désormais confiées à l'administration du nouvel Etat : missions économiques (planification, par exemple) ou de souveraineté. Ces transformations se traduisent par une différenciation et une expansion -un alourdissement - des structures administratives qui font apparaître à leur tour un besoin de coordination entre les différents segments administratifs en présence : administrations centrales, entreprises publiques, administrations locales etc... Cette nécessité de coordination entraîne la mise en place et la multiplication d'administrations d'articulation qui, toutes localisées dans les mêmes secteurs administratifs stratégiques - Présidence Premier Ministre etc..., lieux de coordination par excellence - sont à ce point concentrées dans des secteurs si étroits que la décongestion ne peut s'en faire que par voie de délégations ou de démembrements.

A ce phénomène s'ajoutent les difficultés d'articulation verticale dans les rapports entre administrations chargées d'exercer des pouvoirs de contrôle hiérarchique ou de tutelle et administrations qui y sont soumises. Le fait le plus caractéristique de l'administration des pays en développement en ce



domaine s'analyse en une surconcentration du pouvoir, c'est-à-dire en un renforcement constant et démesuré des dispositions destinées à assurer le contrôle des collectivités locales et entreprises publiques dont normalement l'autonomie devrait être garantie face au pouvoir central. Au lieu que ce soit le cas, tout tend au contraire à subordonner ces collectivités et entreprises de l'Etat et à leur ôter toute liberté face à lui. La multiplication des circonscriptions administratives destinée, très légitimement, à réduire la sous-administration dont souffrent les Etats lors de leur accession à l'indépendance, la diversification des contrôles sur les organismes et entreprises publics et parapublics n'ont de justification que dans cette volonté d'éviter, sous prétexte de décentralisation, la désintégration administrative. C'est qu'en vérité, là réside le risque le plus grave que courent les administrations des pays en développement. "Les pays sous développés, écrit en effet Gunnar Myrdal (10), sont tous à des degrés variables des Etats débiles". Cette débilité où Myrdal voit les effets d'un manque d'organisation sociale résulte de ce que la différenciation ethnique, tribale, religieuse, linguistique etc... caractéristique des pays en développement, coïncide, dans ces pays avec la différenciation des structures administratives, en renforce les effets et menace l'unité de l'Etat. Ainsi s'installe la désarticulation des structures administratives, la coïncidence des désarticulations apparaissant comme l'une des caractéristiques du "syndrome du développement" étudié par J.S. Coleman (11). Ainsi peut-on interpréter l'existence dans les Etats en développement de véritables féodalités administratives constituées autour d'un chef d'ethnie, de clan, de tribu ou de clientèle qui réserve l'accès de l'administration aux seuls membres du groupe auquel il appartient : la transmission de l'information ou de la décision ne suit alors que des circuits informels extra-ou para-administratifs fondés sur les relations sociales qu'entretiennent entre eux les fonctionnaires intégrés aux mêmes groupes socio-culturels (12).

.../...



Comme le fait remarquer Jacques Bugnicourt, "la plupart des fonctionnaires appartiennent simultanément à trois systèmes de communication. Le premier est évidemment le moderne, où règnent la radio et le téléphone : ces deux éléments constituent d'ailleurs des attributs du modernisme et du pouvoir. Le second circuit pourrait s'appeler "promotionnaire" : il relie les anciens d'un même collège ou d'un même stage, lieux où s'est forgée une nouvelle solidarité à l'image de celle des classes d'âge traditionnelles. Un troisième circuit reste vivace : régional ou local, il est alimenté par de multiples parents et visiteurs qui apportent les menues nouvelles et réactions du village et, au retour, ramènent là-bas les commentaires et les conseils du "grand", du "monsieur", de celui qui est arrivé (...). Aussi les fonctionnaires ne peuvent-ils faire abstraction du groupe social dont ils proviennent et avec lequel ils restent en contact et celui-ci pèse quelque peu sur la structure et sur l'action administratives" (13). Il se crée de ce fait une hiérarchie invisible qui double ou soutend la hiérarchie officielle ; de même, les pratiques de corruption existant dans les administrations des pays en développement tendent-elles à créer des circuits parallèles aux circuits administratifs normaux ; des structures administratives latérales - "marginal illegal side pattern" (14) - se mettent en place qui contribuent à la désagrégation des structures existantes.

C'est ce phénomène de désarticulation des structures administratives caractéristique des pays en développement que l'on peut dénommer sous-administration. Celle-ci est trop souvent réduite à un rapport arithmétique entre le nombre des fonctionnaires et le nombre d'habitants ou la superficie du territoire à administrer. Dans les meilleurs des cas, ces ratios sont affinés jusqu'à faire intervenir les notions de "seuil minimal d'encadrement" ou "d'utilisation stratégique de la masse des agents publics" (15), mais en toute hypothèse, ne sont jamais pris en considération de

.../...



paramètres socio-culturels dans la définition ni l'évaluation de la sous-administration. Or, l'analyse des mutations qui se produisent sous l'influence de l'environnement socio-culturel prouve surabondamment l'importance de ces facteurs dans la formation - la malformation - et la configuration définitive des structures administratives des pays en développement. Le degré d'intégration sociale commande le degré d'articulation des structures administratives. A l'heure actuelle, les pays en développement disposent d'une administration caractérisée par un fort degré de différenciation des structures. Le faible degré d'intégration sociale qui les caractérise par ailleurs - les pluralismes ethno-culturels dont on parlait plus haut, et qui coïncident avec les divisions entre segments administratifs - joue un effet multiplicateur et transforme la différenciation des structures en désarticulation de l'administration - c'est-à-dire en sous-administration.

23. La mutation des fonctions administratives, est un autre aspect de l'influence de l'environnement socio-culturel sur les administrations des pays en développement. L'administration voit ses fonctions réduites à une seule de celles qui lui incombent normalement, qui éclipse les autres : la signification de l'administration en est profondément transformée.

231. Réduction à la fonction de domination.

Fonction traditionnelle de l'administration, unique fonction de l'administration à l'époque coloniale, lorsque l'administration apparaît comme l'instrument de la puissance colonisatrice, elle le reste trop souvent après l'accession des pays à l'indépendance, lorsque la "nationalisation" de la fonction publique - qui se fait souvent par la formation accélérée des anciens agents subalternes de la puissance coloniale - se traduit que par la substitution de nationaux aux étrangers dans les postes d'autorité de la hiérarchie administrative. "L'opération de décolonisation a été construite en feignant de croire que la vérité de l'administration coloniale résidait dans sa propre organisation interne et non point dans la coopération



cition qu'elle exerçait sur la population villageoise" (16). Or, il n'en est rien. Bien souvent aucune transformation fondamentale n'intervient dans les rapports entre les fonctionnaires nationaux et la population, et l'administration n'apparaît alors que comme la continuatrice du pouvoir de domination antérieurement exercé par les étrangers. "On nous dit que nous sommes dans l'indépendance ; qu'est-ce que l'indépendance ? L'indépendance, c'est pour les fonctionnaires et les gens de la ville, c'est pas pour les gens du village" (17)- Gérard Althabe a bien démonté les mécanismes de ce sentiment de fausse indépendance profondément ressenti par les habitants des communautés rurales de la côte orientale de Madagascar : lorsque, en 1962, l'administration malgache décide de substituer à la célébration traditionnelle du 14 Juillet, fête nationale française et anniversaire de la prise de la Bastille, le 26 Juin, date anniversaire de la proclamation de l'indépendance de Madagascar, elle se heurte aux plus vives résistances de la part de ces communautés villageoises où le 26 Juin n'apparaît que comme "la fête des fonctionnaires : elle ne nous regarde pas, nous les villageois" (18). Et le pouvoir des fonctionnaires se trouve doublement privé de légitimité parce qu'il n'est qu'exercice d'une fonction de domination et parce que cette domination ne trouve même plus sa justification dans la soumission de celui qui l'exerce au pouvoir des étrangers qui ont désormais quitté le pays... : "Le monde villageois apparaît comme pris, encore, dans la structure coloniale qui se conserve malgré les réformes et les créations institutionnelles ; elle les dévie fondamentalement par rapport à leur sens proclamé, ou elle les transforme en reflets de ce qui existe dans la nation modèle" (19). L'appareil administratif, qui ne conserve ou ne continue d'assurer de ses fonctions que celles qui sont liées à son ancienne subordination à l'étranger, en oublie ses autres fonctions et se fait lui-même étranger à la population sur laquelle il exerce son pouvoir : "Ainsi l'apparence est-elle celle d'un appareil gestionnaire épuisant sa



réalité dans sa fonctionnalité ; et sa vérité est-elle celle d'un réseau hiérarchisé" (20) limité à la seule fonction de domination.

Les analyses de l'administration menées dans d'autres pays en développement ne démentent pas une telle interprétation d'une "modernité allogène" (21), à laquelle les populations rurales restent étrangères et trouvent en fin de compte le moyen d'échapper : ainsi de l'Algérie : "Hukoumat, le gouvernement, c'est Alger, eux, "ils", là-bas. Sur place, les structures nouvelles, Parti, Assemblées populaires communales, n'ont pas bouleversé les systèmes locaux et particuliers" (22) ; ainsi encore de l'Afrique noire dont Georges Balandier montre à quel point "la puissance matérielle de la société coloniale (...), en même temps que sa capacité administrative supérieure (y) expliquent l'importance prise par les réactions collectives que l'on pourrait dire clandestines ou indirectes" et la façon dont y jouent des "processus de doublage" permettant, "en deçà des satisfactions accordées aux exigences administratives ou de l'affirmation exagérée de collaboration (...) l'organisation d'activités autonomes et la manifestation d'une opposition fondamentale..." (23). C'est la modernité même de cette administration qui en fait la relative inefficacité dans la mesure où -et c'est particulièrement vrai de l'administration des communautés rurales des pays en développement-, ressentie comme étrangère aux traditions socio-culturelles des groupes auxquels elle s'impose, elle suscite des comportements de fuite qui en minent l'autorité.

232. Réduction à la fonction de médiation.

Ce sont au contraire les "attentes" de l'Etat qui entraînent la réduction de l'administration à sa fonction de médiation entre l'individu et le pouvoir, entre la société civile et l'Etat. Sans doute, les administrés attendent-ils de l'Etat les prestations habituelles que tout Etat, en cette seconde moitié du XXe siècle, octroie aujourd'hui à ses citoyens. Mais

.../...



il existe de surcroît, dans les pays en développement une attente spécifique de l'Etat que Jean Leca et Jean-Claude Vatus (24) définissent, à propos de l'Algérie, en ces termes : "La revendication de la prestation administrative exigée comme un droit". Et ils poursuivent : "le citoyen algérien est avant tout un consommateur agressif qui attend de l'Etat national tout ce que l'Etat colonial lui a refusé : la petite bourgeoisie urbaine lui demande quelquefois le pouvoir politique, et toujours le niveau de vie des anciens colonisateurs, le prolétariat urbain, la sécurité de son emploi et l'augmentation de ses salaires, les paysans pauvres, le travail (de préférence pas à la terre) et surtout l'instruction perçue comme l'instrument indispensable, le seul disponible en tout cas, de la montée sociale". (25).

Et c'est vrai que l'administration des pays en développement joue bien des rôles au delà même, ou en lieux et place, de ceux, purement techniques, qui sont en principe les siens : substitut d'un pouvoir politique défaillant, instrument de mobilité sociale pour les groupes sociaux qui l'ont investie, moyen de récompense, par le patronage et le népotisme, des appuis et des fidélités apportés aux tenants du pouvoir, source systématique et privilégiée d'emplois dans des pays où sévit le chômage, la bureaucratie administrative constitue une sorte de providence pour ceux qui peuvent y accéder ou qui peuvent en user. Ils sont en fait peu nombreux. On l'a fait remarquer pour l'Amérique latine : "While the bureaucracy provides the ruling group with patronage and support for the regime, and the middle groups with employment, the national community receives in turn only a minimum level of essential services as compared with its size and cost (...). Socio-economic destruction makes a considerable difference in terms of accessibility and quality of services being offered and received. Socio-cultural differentials tend to widen the gap between bureaucracies and the large group of lower strata composition" (26).

L'administration garde encore de ses origines coloniales "d'avoir polarisé sur (elle) les différents sentiments

.../...



de dépossession" (27) des citoyens du pays ex-colonisé : elle apparaît alors à leurs yeux comme investie d'une fonction de médiation entre eux et tout ce qu'ils espèrent obtenir - ou à quoi ils espèrent échapper - du fait de l'accession de leur pays à l'indépendance. L'administration est perçue comme intermédiaire, et elle l'est doublement : parce que le fonctionnaire est le "dispensateur de facilités de tous ordres" - "il a en mains les papiers, les certificats, les tampons, nouveaux symboles de la violence qui s'impose à tous par le canal de ces élites intermédiaires et des besoins qu'elles diffusent. C'est le triomphe de la "république des cousins" dans un rapport vulnérabilité/protection" (28) -, et parce que le fonctionnaire est également celui qui assure le relais, le passage entre les deux mondes -les deux systèmes-, dont il participe, celui de l'administration moderne dont il est le représentant qualifié et le monde traditionnel dont il est issu et avec lequel il garde le contact : en vérité, "contrairement aux apparences, il y a trois systèmes et non pas deux ; les agents de liaison sont les fonctionnaires, mais aussi les émigrés, les urbains, les scolarisés qui diffusent l'"idéologie nouvelle" (29). Ce n'est plus que dans cette médiation que consiste l'activité administrative, l'administration se trouvant réduite à cette fonction alors que l'autre, la fonction de domination, est contestée et rejetée par la population. Comme l'expliquent, toujours à propos de l'Algérie, Jean Leca et Jean-Claude Vatin. "l'attente de l'Etat s'accompagne en effet de son contraire : à espérer de l'Etat la solution de toutes les contradictions, la société (...) ne peut manquer d'en éprouver quelques déceptions quand ce dernier se révèle ce qu'il est, un entrepreneur encore inefficace et un lieu d'affrontement entre forces contradictoires" (30). Et ils ajoutent encore très justement : "plus que la classique et d'ailleurs souvent exacte distinction entre d'une part les bénéficiaires et élites du régime qui maîtriseraient mieux le processus politique et développeraient une culture participante et d'autre part les "masses" étrangères à ce processus, et repliées sur une micropolitique ou dilatées sur le

.../...



millénarisme, ce qui nous semble caractéristique, c'est la coexistence aussi bien chez les uns que chez les autres d'une intense demande de l'Etat et d'une méfiance envers l'appareil d'Etat" (31). Les mécanismes sont différents ; le résultat est semblable : l'administration - réduite à l'un ou l'autre de ses fonctions - est vidée de sa substance : ressentie comme étrangère à son environnement socio-culturel, elle est objet de méfiance et par conséquent ignorée, débour-née ou contestée. Cette méfiance ne pourra guère être vaincue que par un meilleur enracinement de l'Etat.

3. Enracinement de l'Etat

Cet enracinement est nécessaire : les mutations institutionnelles que l'on vient d'analyser sont en fait la conséquence du décalage existant entre les institutions administratives et leur environnement : elles constituent chacune une forme de maladministration - on parle plus communément de sous-administration (32) - et permettent de l'analyser dans une de ses composantes trop souvent négligée : la composante socio-culturelle. Deux questions se posent : quels sont les cas de figure de la sous-administration ? Où se situent, dans chacune de ces hypothèses, les chances d'un enracinement de l'Etat ?

31. Cas de figure de la sous-administration

Ils sont au nombre de quatre.

311. La première hypothèse est la plus fréquente : c'est celle que nous avons décrite à l'occasion de l'analyse des structures administratives qui se produit dans les pays en développement. Elle se résume en la combinaison d'une forte différenciation des structures administratives et d'une faible intégration sociale. Une telle situation se rencontre dans les pays disposant d'un appareil administratif moderne très spécialisé dans ses structures, tandis que le groupement social lui-même sur lequel l'appareil administratif exerce ses compétences est encore caractérisé par la juxtaposition de différentes



communautés ethniques, tribales, religieuses etc... La faible intégration sociale vient alors souvent coïncider avec la différenciation des structures et en renforce les effets jusqu'à provoquer la désagrégation-désarticulation des structures administratives. Ce premier exemple de sous - ou de mal - administration correspond à un phénomène socio-culturel que l'on pourrait dénommer crise de l'identité nationale : la collectivité ne dispose pas de modèle socio-culturel qui soit adopté par la grande majorité de ses membres (33) : chacun des groupes ethno-culturels qui la constituent s'identifie à l'une des structures administratives à l'abri de laquelle il se retranche : d'où les phénomènes de féodalités administratives qui menacent l'unité de l'Etat.

312. La seconde hypothèse est inverse de la précédente et se résume dans la formule : forte intégration + faible différenciation. Elle décrit la situation qui règne dans les collectivités de base - communautés villageoises, groupements ruraux etc... où le degré d'intégration sociale est, par définition, extrêmement élevé puisque la circonscription administrative se réduit précisément aux dimensions du groupement ethno-culturel lui-même. En revanche, l'appareil administratif est souvent très peu spécialisé, si même il existe... : cas typique de sous-administration au sens où l'on entend habituellement ce terme. L'appareil administratif, en raison de son inexistence ou de son insuffisance, n'est pas en mesure de satisfaire aux besoins de la collectivité.

Ce second exemple de sous-administration correspond à une autre des crises auxquelles se trouvent confrontés les Etats contemporains : crise dans la répartition des ressources entre les citoyens du fait de l'insuffisant équipement administratif, en général à l'échelon des communautés territoriales de base.

313. Le troisième cas de figure correspond lui aussi à une crise dans la répartition des ressources entre les citoyens mais la crise est due, cette fois, non à l'insuffisant équipement

.../...



administratif, mais à l'immensité des "attentes" dont l'appareil administratif est l'objet : cet appareil est perçu comme essentiellement investi d'une fonction de médiation entre les citoyens et le pouvoir : dispensateur, pourvoyeur, providence .. Il n'y peut évidemment satisfaire totalement du fait de la disproportion existant entre les espoirs placés en l'Etat - qui sont d'autant plus grands qu'ils ont été réfrénés à l'époque colonale - et la capacité de réponse qu'il offre - qui n'est, dans le meilleur des cas, guère supérieure à celle des pays industrialisés dont l'administration fonctionne dans les conditions optimales.

Là encore apparaît donc la sous-administration.

314. La dernière hypothèse se réduit à une crise de légitimité : elle s'analyse en l'existence d'un appareil administratif limité à l'exercice de sa fonction de domination et ressenti comme étranger -allogène et illégitime - par ceux à l'égard desquels il exerce son autorité. Il suscite des comportements de fuite de la part des citoyens qui y sont assujettis. Il en résulte une certaine inefficacité de cet appareil puisque la fonction de domination qu'il exerce se traduit en fait par des résultats exactement inverses de ceux qui sont recherchés.

315. Ces quatre cas de figure de la sous-administration n'existent jamais évidemment à l'état pur dans la pratique administrative des pays en développement. Le plus souvent, ils y coexistent et leur coexistence correspond à la simultanéité des crises - d'identité, de légitimité, de répartition - auxquelles sont confrontés ces pays, et qui y rend plus difficile la solution des problèmes de sous - ou de mal-administration qui les affectent(34).

La situation est, en définitive, la suivante : dualité d'un appareil administratif "moderne" et d'un équipement administratif rudimentaire. Le premier est ressenti comme



étranger et, à la limite, en raison de sa modernité et de son caractère allogène, comme menace virtuelle d'un véritable "ethnocide culturel" (35). Le second, s'il est culturellement et socialement intégré à son environnement, risque en revanche d'être parfaitement inefficace du fait de son caractère rudimentaire.

Le problème reste donc de construire un appareil administratif qui soit à la fois fonctionnellement efficace et parfaitement enraciné dans son environnement socio-culturel.

32. Chances d'une solution

Il ne paraît pas possible de donner de solution partielle à ce problème : il est lié à la simultanéité des crises qui affectent les pays en développement. C'est donc une restructuration de l'Etat tout entier que suppose son enracinement, puisque doivent être traitées en même temps les trois crises qui la secouent.

321. Crise d'identité.

Elle est sans doute la plus difficile à résoudre. Le traitement d'une telle crise paraît s'inscrire dans un mouvement rétrograde et semble aller à l'encontre d'une irrésistible évolution vers l'abandon des traditions socio-culturelles, cet abandon étant considéré comme la condition nécessaire au progrès de la communauté. Des "images" de la société traditionnelle (36) existent en effet auxquelles sont profondément attachés beaucoup de chercheurs et qui font de la société traditionnelle une société figée, "société répétitive reproduisant de générations en générations et sans variation significative ses structures" (37), "société située hors de l'histoire ou en marge de celle-ci, une "société froide" restée au degré zéro de température historique selon Cl. Levi-Strauss" (38). De telles images contribuent à ancrer l'idée que ces sociétés -dites traditionnelles- sont parfaitement opposées à toute évolution et, au delà même de cette idée, qu'elles ne peuvent être porteuses que de valeurs néfastes ou contraires au

.../...



développement : "La société est structurée mais non réceptive aux impulsions économiques : elle admet pour ethos la valorisation du passé : elle s'intègre dans un monde immédiatement explicable. Les structures traditionnelles constituent des forces de blocage aux impulsions nouvelles" (39). Il existerait dans ce type de société "une vision du monde rétrospective (...). Par la stabilité de ses institutions, la rigueur de sa morale et la croyance en ses valeurs ancestrales, (cette) société est essentiellement conservatrice" (40). Ainsi, le milieu socio-culturel coréen se caractériserait-il, du fait du confucianisme par le "culte du passé, le désintéressement à l'égard des progrès matériels, l'individualisme et le culte de l'argent, d'une part, l'autoritarisme et le sectarisme d'autre part" (41), et celui de l'Arabie Saoudite par "le conservatisme, la corruption, l'oisiveté, l'absence d'imagination créatrice et le formalisme" (42).

Il est évident que de telles images ne peuvent guère inciter à fonder un système administratif sur ces bases. Et pourtant peut-on se demander - la solution des problème de la sous-administration dans les pays en développement ne passe-t-elle pas par l'enracinement de l'administration dans la société traditionnelle ? Il faut d'abord noter que le caractère figé ou rétrograde des sociétés dites traditionnelles relève plus de l'illusion que du constat scientifique. Certes, "le simple", le "fixé", qu'il s'agisse des structures ou du comportement, est plus facile à formaliser que le complexe, le mouvant. Mais la nature sociale ne subit pas cette réduction sans être à quelque degré dénaturée ou traitée à "l'état cadavérique". (43). En vérité, et comme le fait encore remarquer Georges Balandier, "les sociétés traditionnelles ou pré-développées sont presque toutes le lieu de transformations profondes" (44), et il importe d'y prendre conscience de tous les facteurs de changement qui peuvent y résider et qui constituent des agents de progrès. Ainsi a-t-on pu faire remarquer l'ambivalence de certains éléments considérés habituellement comme obstacles au développement (45) : la pratique sociale de la famille élargie, le plus souven



analysée comme obstacle au développement, en raison des charges qu'elle fait peser sur les fonctionnaires, n'assure-t-elle pas, par les liens qu'entretient le fonctionnaire avec les membres de la communauté familiale à laquelle il appartient, une circulation de l'information qu'avait interrompue la désarticulation des structures administratives : information par d'autres modes et selon d'autres circuits que ceux auxquels on est habitué dans les administrations modernes, mais information tout de même (46) ? De même a-t-on pu montrer que certains facteurs liés aux traditions socio-culturelles ne constituent nullement les conditions indispensables et préalables à tout progrès que l'on croyait être et que leur élimination peut en être différée ou même qu'elle n'est pas du tout nécessaire (47). Est-il exclu qu'il en soit de même dans le domaine administratif ?

De surcroît, l'enracinement de l'Etat dans son environnement socio-culturel ne doit pas être conçu comme la simple présence d'une administration, c'est-à-dire d'un fonctionnaire, auprès d'une communauté. Encore faut-il que ce fonctionnaire soit en contact direct avec la population qu'il est chargé d'administrer, et qu'il soit capable de lui donner l'impulsion nécessaire pour l'entraîner dans des tâches de développement. Cette condition ne peut être satisfaite que si le fonctionnaire n'est pas étranger à la communauté dont il a la charge, que s'il en est issu lui-même, faute de quoi se perpétue la crise d'identité à laquelle on prétend porter remède. "Ce sont, à la fois, les traditions de la plupart des civilisations africaines et les exigences d'un vrai développement qui commandent de chercher de nouvelles formes de décision et de gestion des services publics ainsi que, aux différents niveaux, un nouveau profil pour les fonctionnaires.- lorsqu'on avance dans cette voie, lorsque de tels processus s'amorcent, il apparaît aussitôt que les paysans ou les citoyens sont fort capables de trouver parmi eux des hommes aptes à assurer des tâches (mal) remplies jusqu'ici par des fonctionnaires et qu'ils sont capables également de contrôler les agents publics

.../...



et d'exiger d'eux des prestations et une attitude bien différente de celle que l'on constate aujourd'hui" (48). Le recours à des agents issus des communautés elles-mêmes pour en assurer l'administration implique non seulement que ces agents en soient issus, mais qu'ils soient choisis par elles. Les solutions à la crise d'identité passent donc nécessairement par la recherche de solutions à la crise de légitimité.

322. Crise de légitimité

Cette crise ne peut guère trouver de solution que par la mise en place d'une administration qui ne soit plus réduite à sa seule fonction de domination. Pour atteindre un tel objectif, la participation de la population semble être la seule voie possible : elle permet la désignation d'agents qui cesseront d'être considérés comme exerçant un pouvoir illégitime sur la communauté. Ainsi pourraient être éliminés ces comportements de fuite que suscite le caractère allogène de l'administration existant actuellement dans les pays en développement : "C'est en somme en faisant choisir par les intéressés dans le village et le quartier, les agents de base et en formant les fonctionnaires essentiellement sur le terrain et non dans ces écoles où ils reproduisent les modèles extérieurs que l'on pourrait reconstruire une fonction publique capable de communiquer avec ceux qu'elle a à servir" (49). Dans la trinité classique des fonctionnaires, des usagers et des citoyens, il semble donc qu'au lieu de laisser le champ libre à des fonctionnaires autoritairement désignés, il faille donner une place grandissante aux usagers des services administratifs et plus généralement aux citoyens de la collectivité desservie par ces services".

323. Crise de répartition

Il ne suffit pourtant pas de résoudre, ou de tenter de résoudre, les deux crises d'identité et de légitimité pour que puissent être réunies toutes les chances d'une solution

.../...



aux problèmes de la maladministration. Ces actions doivent se prolonger par la mise en place d'une administration en mesure de répondre aux exigences de répartition des ressources auxquelles sont confrontés les Etats en développement. On a vu que la crise de répartition naissait aussi bien de l'insuffisance de l'équipement administratif que de l'immensité et de la diversité des attentes à l'égard de l'appareil étatique. Il apparaît alors qu'une solution pourrait être cherchée dans une double décentralisation : création de collectivités territoriales - rurales ou urbaines - s'administrant véritablement elles-mêmes et décentralisation des services techniques qui déchargerait les administrations centrales d'une multitude de tâches qu'elles n'accomplissent à l'heure actuelle que dans des conditions fort médiocres : ainsi réussirait-on peut-être à éviter les phénomènes de rejet ou de fuite que suscite une administration trop inspirée de modèles étrangers ; ainsi réussirait-on également à donner aux mouvements qui affectent aujourd'hui l'administration des pays en développement - prolifération des structures administratives autonomes : entreprises, offices, sociétés nationales, corporations etc... - une rigueur et une logique qui aujourd'hui leur manquent encore essentiellement : il s'agirait alors - par les solutions que l'on veut apporter simultanément aux trois crises d'identité de légitimité et de répartition - de construire un modèle d'administration original. Ce modèle associerait à une administration centrale réduite à l'essentiel de ses fonctions, des administrations autonomes qui, tout en remplissant les conditions requises d'efficacité puisqu'elles seraient suffisamment différenciées pour constituer un équipement administratif solide, seraient également socialement intégrées à la communauté dont elles ont la charge et qu'elles devraient servir. Aujourd'hui, la différenciation des structures à laquelle donne lieu la prolifération des entreprises publiques dans les pays en développement ne peut offrir de solution parce qu'elle n'est jamais qu'une réponse à l'une des trois crises qui affectent les Etats en développement. Les autres crises restent sans solution. L'administration centrale continue d'être

.../...



ce monstrueux appareil qui exerce une domination inutile sur une collectivité dans laquelle il n'a pas de racines (50); et ce phénomène - si rien ne change - ne peut aller qu'en s'aggravant, approfondissant le fossé qui sépare déjà cette administration centrale "moderne" des administrations locales restées encore au stade traditionnel (51). Tout doit changer en ce domaine.

Les chances d'une solution existent. Peut-on les saisir ?

Fundação Cuidar o Futuro



NOTES

1. Jacques BERQUE, Dépossession du monde. Ed. du Seuil. 1964 p. 11
2. Jean COSTE, Problèmes de l'administration au Sénégal
Thèse Droit Bordeaux, 1966 (Ronéoté).
3. Jacques BERQUE, Sociologie de la décolonisation, in :
Aspects de la sociologie française, Ed. Ouvrières. 1966 p. 45
4. Frantz FANON, Les damnés de la terre, FM/Petite Collection
Maspero. 1968, p. 172.
5. Michel De COSTER, Le modèle de la société dualiste dans les
sciences humaines, Cahiers internationaux de sociologie.
Vol. XLIX. Juillet-Décembre 1970. p. 70.
6. "A Developing nation is not one but really two" : D.A. ANDERSON
Developing national markets : The Thailand case, M.L.V. Bu-
siness topics, Spring 1969. p. 31, cité par M. de COSTER,
loc. cit. p. 72. note 1
7. cf. Luis BELTRAN, Dualisme et pluralisme en Afrique tropicale
indépendante, Cahiers internationaux de sociologie Vol. XLVII
Juillet-Décembre 1969, p. 96 et q.
8. L'expression est de Luis BELTRAN, loc. cit.
9. M. de COSTER, loc. cit. p. 78
10. Gunnar MYRDAL, Le défi du monde pauvre. Gallimard. Bibliothèque
des sciences humaines 1971 p. 209
11. J.S. COLEMAN. The Development syndrome : differentiation,
equality, capacity, in : BINDER et al: Princeton University Press,
1971 p. 86
12. Cf. Gérard TIMSIT. Eléments pour une analyse des systèmes d'ad-
ministration publique : le cas de l'administration du dévelop-
pement, in : Mélanges en l'honneur de Charles EISENMANN. Ed.
Cujas. 1976 p. 170 et sq.
13. Jacques BUGNICOURT, Communication et choc des cultures à travers
l'action administrative en Afrique. Recherche pédagogique et
culture, Audecam Paris. Janvier-Février 1976 p. 9 à 19.
14. Cf. I. TEKELI et G. SAYLAN. The theory of corruption - Turkish
public administration Annual, 1975, n°2 p. 44

.../...



15. Cf. en ce sens J. BUGNICOURT. L'inégale répartition territoriale des agents publics dans divers Etats africains. Revue Juridique et politique, Indépendance et Coopération. t. 26, n°2. Juin 1972 p. 137-296.
16. Gérard ALTHABE, Oppression et libération dans l'imaginaire, les communautés villageoises de la Côte Orientale de Madagascar, Préface de Georges BALANDIER. Ed. Maspero, Coll. Textes à l'appui 1969. p. 50;
17. Ibid. p. 39 note 15
18. Ibid.
19. Ibid. p. 51
20. Ibid. p. 55
21. Bruno ETIENNE. Algérie, Cultures et Révolution, Seuil. Coll. L'histoire immédiate, 1977 p. 299
22. Ibid. P. 114
23. Georges BALANDIER, Sociologie actuelle de l'Afrique noire, Bibliothèque de Sociologie contemporaine, 1971, p. 494 à 496.
24. Jean LECA et Jean-Claude VATIN, L'Algérie politique, institutions et régime, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1975.
25. Ibid. p.316
26. Jorge I. TAPIA-VIDELA, Understanding organizations and environments : a comparative perspective. Public Administration Review. Vol. 36. Novembre-Décembre 1976, n° 6 p. 633.
27. Jean LECA et Jean-Claude VATIN. op. cit. p. 321
28. Bruno ETIENNE op. cit. p.107
29. Ibid. p.108
30. Jean LECA et Jean Claude VATIN; op. cit. p.319
31. Ibid. p.313
32. Ce terme de sous-administration - bien que ce soit le terme consacré - devrait être abandonné pour désigner tous les phénomènes que l'on regroupe habituellement sous ce vocable : il privilégie en effet l'aspect purement quantitatif de l'analyse alors que d'autres aspects que ceux là et que les aspects éco-



nomiques, interviennent dans la définition de la sous-administration.

33. "Au sens ethno-culturel, "un système est pluraliste quand il est constitué par un nombre variable de groupes ethno-culturels qui conservent leurs particularités (plus ou moins modifiées), qu'il n'a atteint qu'un faible degré d'intégration effective et qu'il ne dispose pas d'un ensemble de modèles (patterns) socio-culturels de base, acceptés par la grande majorité des membres de la société". Extrait de L. BELTRAN loc. cit. p. 101.
34. Tandis que les pays industrialisés ont pu affronter des différentes crises successivement.
Sur la simultanéité et le décalage des crises dans les pays sous-développés et industrialisés, cf. M.F. LOCHIE : Gouvernement représentatif, bureaucratie et développement politiques : le cas africain, in : Cahiers africains d'administration publique 1976 n° 16. p. 151 et sq.
35. Bruno ETIENNE op. cit.
36. Georges BALANDIER, Anthropo-logiques, Futuro Sociologie d'aujourd'hui, chap. V. p. 215-230.
37. Ibid. p. 216
38. Ibid.
39. Philippe HUGON. Les blocages socio-culturels du développement en Afrique noire. Tiers-Monde 1967 p. 699.
40. Ibid. p. 700
41. Sae Wook CHUNG. Développement national et administration, étude de science administrative. Thèse Paris II. 1977. p. 127 (Ronéoté).
42. Ibid. p. 142.
43. Georges BALANDIER, Anthropo-logiques précité. p. 217.
44. Ibid.

.../...





45. Albert O. HIRSCHMAN. Classification et quasi démantèlement des obstacles au développement. Tiers-monde 1966. p. 285
46. Jacques BUGNICOURT. Communication et choc des cultures. précité.
47. "Les conditions d'ordre culturel et institutionnel nécessaires au développement se prêtent à beaucoup plus de variantes que notre expérience limitée ne nous donnerait à le penser au départ (...). Abbeglen a montré très en détail, dans une étude révélatrice sur l'entreprise industrielle au Japon que "la nationalisation et la dépersonnalisation ne sont pas indispensables à l'adoption d'une économie industrielle de type occidental". (A.O. HIRSCHMAN, loc. cit. p. 293.)
48. J. BUGNICOURT. Communication et Choc des cultures. précité.
49. Ibid.
50. Des recherches récentes ont d'ailleurs montré à quel point l'Etat, conçu comme pouvoir extérieur et uniformisateur, est étranger aux sociétés traditionnelles : "D'une part, la communauté veut persévérer en son être indivisé et empêche pour cela qu'une instance unificatrice se sépare du corps social - la figure du chef-commandant- et y introduise la division sociale entre le Maître et les Sujets. La communauté, d'autre part, veut persévérer en son être autonome, c'est-à-dire demeurer sous le signe de sa propre Loi : elle refuse donc toute logique qui la conduirait à se soumettre à une loi extérieure, elle s'oppose à l'extériorité de la Loi unificatrice. Or quelle est cette puissance légale qui englobe toutes les différences en vue de les supprimer, qui ne se soucie précisément que d'abolir la logique du multiple en vue de lui substituer la logique contraire de l'unification, quel est l'autre nom de cet Un que refuse par essence la société primitive? C'est l'Etat". (Pierre CLASTRES, Archéologie de la violence - livre 77-1. Petite Bibliothèque Payot, 1977. p. 169-170).
51. Cf. sur ce point. Julio TRESIERRA. Fonctions et dysfonctions de la bureaucratie dans les sociétés transitoires, in : Sociologie de l'Impérialisme, VIIe Congrès mondial de sociologie, Varna 1970, sous la direction de Anouar ABDEL-MALEK. Ed. Anthropos 1971. p. 621.

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

REUNION D'EXPERTS SUR L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS
PUBLIQUES ET DE LA GESTION AUX DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOCULTURELS

Tanger, Maroc, 26-30 septembre 1977

PROBLEMES DUS A LA DUALITE DES DEUX SYSTEMES D'ADMINISTRATION
DANS LES PAYS AFRICAINS

Fundação Cuidar o Futuro

document présenté par

LE CENTRE AFRICAIN DE FORMATION ET
DE RECHERCHE ADMINISTRATIVES POUR LE DEVELOPPEMENT
(CAFRAD)

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.

(SC-77/CONF.605/COL.8)



Introduction

Tant de pays africains ont accédé à l'indépendance au cours des années soixante du XXe siècle qu'on en est venu à appeler cette période la Décennie africaine. En accédant ainsi à la souveraineté, ces pays n'ont pas commencé par se doter d'un nouvel appareil administratif pour remplacer ce qui avait été introduit par les gouvernements étrangers pour assurer la réalisation des buts et objectifs de l'impérialisme. Au contraire, les structures administratives héritées du colonisateur par les Etats africains indépendants ont influé sur le type d'administration mis en place dans ces pays sous les nouveaux régimes. La tradition coloniale de neutralité de la fonction publique a milité, sur le plan théorique, en faveur du maintien des structures et du personnel administratifs laissés par la colonisation, lors du passage de l'état de dépendance à celui d'indépendance.

La nature de ce changement a, dans une large mesure, réduit à néant la portée et le sens de la mutation qui s'est opérée, de sorte qu'on n'a pas tiré parti des possibilités qu'offrait la situation d'un passage immédiat à un nouveau type de rapports avec les masses, comme il sied de la réaliser dans des Etats libres. Les structures de l'administration coloniale étaient axées sur les recettes et le profit et conçues pour permettre le transfert des sources de richesses des masses gouvernées aux maîtres qui les gouvernaient. L'utilisation des mêmes structures pour le processus inverse de transfert des services aux masses ne pouvait évidemment pas aller sans des difficultés analogues à celles qui surgiraient si l'on tentait de transformer un système veineux, amenant le sang au coeur en un système refoulant le sang dans les artères et comportant des valves à sens unique. Les agents de l'Etat dans les campagnes ont même longtemps continué à porter le titre d'agents de recettes malgré leur nouveau rôle d'agents du développement. Des fonctionnaires qui avaient orgueilleusement occupé des postes prestigieux où ils exerçaient leur pouvoir sur les masses en tant qu'agents de gouvernements étrangers pouvaient difficilement se faire à l'idée de se dévouer au peuple, autrement qu'en continuant à faire précéder leur signature des lettres officielles de l'expression d'un dévouement inexistant.

Persistance des structures administratives coloniales

Dans la plupart des pays africains, les dirigeants politiques qui ont remplacé les maîtres coloniaux étaient eux-mêmes peu enclins à introduire des changements immédiats pour un certain nombre de raisons. Beaucoup d'entre eux, non seulement appartenaient au même milieu culturel que les colonisateurs, mais appartenaient aussi, comme eux, à une élite isolée des masses. La plupart des éléments de la structure administrative existante semblaient répondre à leur intérêt immédiat, qui était de maintenir l'ordre public dans une mesure qui leur permette de rester au pouvoir.

Pour les élites dirigeantes des nouveaux Etats qui avaient été conservés pour assurer la continuité de l'administration publique, les institutions auxquelles elles appartenaient constituaient autant d'étrangons qui assuraient la stabilité de leur situation au pouvoir, aussi se sont-elles efforcées de les conserver à tout prix le plus longtemps possible. Les masses n'étant pas assez éclairées pour réclamer des changements, il n'est pas surprenant que des structures administratives coloniales aient subsisté si longtemps sans qu'on ait songé à les évaluer pour déterminer si elles étaient adaptées à leur nouveau rôle d'administration du développement.

Il n'est que d'étudier certains cas pour illustrer la nature des changements intervenus dans l'administration en Afrique et faciliter une évaluation de la situation actuelle, sur la base de laquelle on pourra examiner l'action à entreprendre.



On a constaté, dans presque tous les pays d'Afrique, après leur accession à l'indépendance, un vif désir de changer le système administratif centralisé hérité de la colonisation. Des dirigeants politiques ont connu une vague de popularité après avoir annoncé la création de comités et de commissions chargés de proposer les mécanismes nécessaires à cet effet. C'est ainsi qu'au Soudan, après la création, en 1969, d'un grand ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, une réorganisation profonde des administrations locales a été annoncée dans la loi de 1971 sur l'administration locale, qui devait transférer de Khartoum (la capitale), aux provinces le centre des décisions relatives aux questions de développement.

Au Ghana, la Commission Mills-Odoi a recommandé, en 1967, un système de décentralisation régionale et sous-régionale. La Tanzanie a annoncé des changements d'une bien plus grande portée : elle a rejeté le concept de neutralité de la fonction publique en supprimant la distinction entre le parti (TANU) et l'administration, et en subordonnant l'appareil administratif, aux niveaux régional et sous-régional, à des conseils élus présidés par des personnalités du parti.

Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest tels que le Togo, le Sénégal, le Dahomey, la Guinée et la Haute-Volta, d'autres réorganisations importantes des systèmes d'administration locale ont été réalisées en 1964, de même qu'au Niger en 1965, en vue de décentraliser l'administration.

Mais quel a été le résultat de ces réorganisations ? Ont-elles entraîné une plus grande décentralisation ? Ont-elles modifié le système administratif centralisé hérité des colonisateurs ?

Au Soudan, la loi de 1971 créa des conseils provinciaux dotés d'un budget autonome, mais sur lesquels avaient la haute main des commissaires provinciaux nommés par le président et responsables devant lui, par l'intermédiaire du nouveau ministère de l'administration locale. Les activités de développement à l'échelon infranational étaient concentrées au niveau de la province du fait de l'existence d'un budget unique, géré de la capitale provinciale, pour l'ensemble de la province, au lieu des budgets indépendants dont bénéficiaient auparavant chaque district et chaque commune. Les conseils provinciaux n'étaient pas encore composés de membres élus. Les efforts déployés depuis cinq ans pour appliquer la loi de 1971 ont eu pour résultat de renforcer la centralisation au niveau de la province. Mais il n'y a pas eu un véritable transfert du pouvoir de décision du centre aux provinces, notamment parce que ce pouvoir n'était pas exercé par des conseils provinciaux élus par le peuple et parce que le zèle bureaucratique des fonctionnaires du ministère de l'administration locale n'a eu pour effet que de faire passer à ce ministère les tâches de coordination centralisée assurées autrefois indépendamment par chaque ministère de l'administration centrale. Cette situation n'a plu ni aux conseils locaux de districts, qui avaient perdu leur autonomie, ni aux ministères de l'administration centrale qui, au lieu de perdre du pouvoir au bénéfice d'unités territoriales infranationales, en perdaient au bénéfice d'un autre super-ministère à compétence nationale. Il en est résulté la dissolution du ministère de l'administration locale lui-même, et des répercussions à long terme pour l'autonomie locale et la décentralisation.

Au Ghana, bien que le gouvernement ait accepté les recommandations du rapport Mills-Odoi, leur mise en application n'est pas encore achevée. Seules les recommandations relatives à la création d'un nouveau cadre de fonctionnaires de district ont été mises en oeuvre. La structure de l'administration au niveau de la région et du district a été définie sur le papier, mais ne s'est pas traduite par le transfert des pouvoirs de décision de la capitale à des conseils de région et de district élus par les collectivités locales et responsables devant elles.



En Tanzanie, on a modifié le système décentralisé très complexe de conseils de région et de district, chargés de toutes les activités du gouvernement à ces niveaux en assignant des tâches importantes de développement comportant l'allocation de ressources, à des organes essentiellement décentralisés, du point de vue fonctionnel ; des conseils de développement de district, dont la majorité des membres étaient des représentants du pouvoir central et des fonctionnaires nommés pour des raisons politiques, les attributions antérieures des conseils locaux étant très sensiblement réduites.

Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, la réorganisation des structures de l'administration locale a eu en fait pour résultat de renforcer la centralisation par l'introduction de contrôles centralisés du parti et/ou de mécanismes bureaucratiques.

Ainsi, la tendance à la centralisation de pouvoirs au niveau de l'administration centrale est manifeste en Afrique depuis l'accession à l'indépendance. On ne s'est guère soucié de décentraliser effectivement en transférant des pouvoirs et des fonctions aux autorités locales et la raison en est, semble-t-il, l'instabilité politique de presque tous les pays d'Afrique. La fragilité du consensus politique et les conflits qui en résultent font qu'on a répugné à éloigner le pouvoir de la capitale. Malgré l'institution de structures à parti unique, aucune communauté de vues ne s'est dégagée entre les élites du centre et les dirigeants qui apparaissaient à la périphérie. Les dirigeants du centre sont donc indécis, se demandant si une décentralisation accompagnée d'un réel transfert de pouvoir à la périphérie ne risque pas de saper l'autorité politique du centre et si l'autonomie décentralisée ne risque pas d'être utilisée pour faire pièce aux initiatives du centre. En second lieu, on a considéré que l'adoption de plans de développement à long terme comportant un ordre de priorités rigides et les interrelations des divers secteurs appelaient l'application rigoureuse, à tous les niveaux, d'une discipline dûment réfléchie, ce qui a réduit au minimum la marge de manoeuvre dont disposaient les échelons infranationaux. Il en est résulté des frustrations du fait que les agents des échelons inférieurs, officiellement détenteurs de l'autorité, n'ont cependant qu'un pouvoir de décision très limité. C'est ainsi que le caractère centralisé de l'appareil gouvernemental et administratif hérité de puissances coloniales n'a pas changé depuis l'indépendance.

Dualité des systèmes administratifs

Face à la diversité extrême des mécanismes administratifs discernables dans l'Afrique contemporaine, toute généralisation serait loin d'être exacte, et l'existence d'appareils administratifs d'origines diverses y est évidente. Les maîtres coloniaux des pays africains avaient des objectifs égoïstes bien précis et utilisaient naturellement les systèmes et les structures qui leur étaient le plus familier. Les peuples colonisés n'avaient pas leur mot à dire en la matière. La stratégie appliquée par les différentes puissances coloniales pour réaliser le maximum de profits pour un minimum de dépenses se reflétait dans la diversité des structures administratives mises en place par elles. C'est ainsi, par exemple, que les Britanniques avaient institué un régime d'administration indirecte faisant appel, pour leurs fins propres, aux institutions politiques traditionnelles alors que, de leur côté, les Français étaient partisans d'une administration assimilant directement les territoires à la communauté française. Divers éléments de la plupart de ces structures administratives subsistent encore aujourd'hui et c'est ce phénomène curieux qui doit être étudié attentivement.

A bien réfléchir, l'idée de "dualité" ne paraît pas s'appliquer exactement à la situation existant dans les pays d'Afrique. Il est en effet très difficile de tracer la ligne de démarcation entre les nouvelles institutions, à spécificité fonctionnelle, et les institutions traditionnelles aux fonctions diffuses qui existaient auparavant, non seulement parce que ces deux types d'institutions ont très longtemps coexisté, avec toutes leurs interactions, sous la domination étrangère, mais aussi parce qu'elles ont évolué avec le temps au point de devenir méconnaissables dans les fonctions nouvelles qu'elles remplissent. Qui plus est, leurs fonctions apparentes se révèlent souvent sensiblement différentes de leur rôle réel. Comme l'a fait remarquer Riggs, dans les pays en transition influencés



par des modèles et des normes empruntés à l'extérieur, il est plus facile d'adopter par consentement tacite ou par la voie réglementaire une structure organisationnelle dotée d'une fonction administrative manifeste que d'institutionnaliser le comportement social correspondant. C'est pourquoi bien des structures administratives officielles des sociétés en transition ne sont que de simples façades, le véritable travail administratif restant une fonction latente d'institutions plus anciennes et plus diffuses. C'est ainsi que des commissions de la fonction publique conçues d'après des modèles occidentaux et dotées de codes élaborés de gestion du personnel reflétant les principes méritocratiques de l'Occident, ont eu peu d'impact sur la mobilité sociale ou sur les schémas traditionnels du pouvoir dans les pays d'Afrique où elles ont été instituées. Par contre, là où les modèles importés ont survécu dans toute leur vigueur, ils ont transformé et affaibli les institutions traditionnelles parallèles ou qui remplissaient partiellement les mêmes fonctions, si bien qu'une brusque suppression des éléments importés risquerait d'entraîner le chaos. Dans certains cas, les deux modèles s'imbriquent à tel point que leur identité ne peut plus être discernée clairement. Même dans le système dit d'administration indirecte utilisé par les colons britanniques, les institutions traditionnelles ont été préservées moins en tant qu'organes de participation populaire qu'en tant qu'instruments permettant de transmettre les volontés du centre à la base et de les lui faire exécuter.

Le recours à des institutions traditionnelles locales pour faire appliquer à la base les politiques du gouvernement et d'en garder la maîtrise est une tactique d'usage courant même à l'époque actuelle. Les chefs et les notables, ainsi que les organisations bénévoles villageoises, font partie de tout un réseau d'agents et d'organismes de l'Etat (vulgarisateurs rémunérés, inspecteurs de police ou de santé, percepteurs, représentants du parti, etc.) qui servent à l'Etat, entre les mains duquel ils sont, d'agents de contact, de mobilisation et de contrôle.

Il n'est pas possible de faire disparaître immédiatement, en s'efforçant de les identifier et de les éliminer, les facteurs d'inertie administrative générateurs de déséquilibre du développement créés par la greffe de structures administratives allogènes sur la société traditionnelle, car bien des institutions socio-économiques traditionnelles se sont déjà affaiblies et relativement effacées. Le processus naturel d'évolution par adaptation aux changements qui interviennent dans le milieu ayant été étouffé, les institutions qui survivent encore ont perdu cette faculté d'adaptation et souvent ne répondent pas aux besoins du monde moderne ; elles peuvent néanmoins contenir certains éléments qui, une fois identifiés et adaptés avec soin, correspondront mieux aux contextes socioculturels de ces sociétés que les nouvelles institutions parallèles qui existent aujourd'hui.

Caractère opposé du centre et de la périphérie

Le caractère opposé du centre et de la périphérie a plus d'importance, dans le contexte contemporain, que l'opposition entre le traditionnel et le moderne. Chaque pays africain est fait de deux mondes, d'une culture d'élite et d'une culture de masse qui n'ont presque rien de commun.

Il est permis d'affirmer que, de façon générale, l'écart qui sépare la culture d'élite et la culture de masse dans les pays en développement du monde entier n'est nulle part aussi marqué qu'en Afrique. On ne saurait guère procéder à l'étude des deux cultures dans le même cadre, car chacune nécessite des méthodes de recherche absolument différentes en raison de l'extrême dissemblance des populations et des institutions, des comportements, des schémas institutionnels et aussi de la diversité du niveau d'élaboration de chacun de ces éléments. On constate un très haut degré d'homogénéité dans les cultures d'élite de type occidental des différents pays africains, mais c'est la culture de masse qui a



gardé la marque des différentes identités nationales et des diverses communautés qui caractérisent chaque pays.

La polarisation traditionnelle élite-masse s'est progressivement confondue avec la dichotomie ville-campagne, autre tendance fréquemment observée dans les pays en développement. "A la division entre les cultures politiques d'élite et les cultures politiques de masse, le processus du développement politique tend à en ajouter une seconde dans toutes les cultures politiques ; celle qui sépare les sujets relativement acculturés à la vie moderne de ceux qui sont restés plus proches des modes de vie traditionnels. Les rapports entre ces deux éléments des cultures politiques et l'écart qui les sépare paraissent avoir des incidences décisives sur l'orientation générale du développement national. Dans certains pays comme l'Inde et l'Egypte, ces deux éléments tendent à coïncider, l'un avec la culture d'une élite composée essentiellement de personnes d'orientation plus cosmopolite, et l'autre, avec la culture de masse, composée de personnes attachant plus de prix à la tradition. A mesure que le développement se poursuit, cette dichotomie tend à se confondre de plus en plus avec la division de la population entre le secteur urbain et le secteur rural."/

Les pays africains sont caractérisés par une dichotomie ville-campagne extrêmement marquée. Comme la plupart des pays du Tiers Monde, ils se distinguent par l'existence de grandes villes où est concentré le secteur modernisé. Ces capitales sont loin de refléter l'idéal qui serait pour elles d'être des centres de service pour la majorité de la population qui vit dans les zones rurales de la périphérie. On ne peut pas s'empêcher de voir dans ces capitales des prolongements des anciennes métropoles, habitées par des élites occidentalisées maîtresses de la vie politique, administrative, commerciale et financière du pays.

Ces capitales sont assimilables, à tous égards, aux grandes villes occidentales, mais les services et les agréments qu'elles offrent ne sont pas accessibles à l'homme de la rue à cause du caractère prohibitif du coût de la vie et du prix des produits marchands, dont la plupart sont importés.

Essais de changements

Divers types de programmes ont été mis en oeuvre par des gouvernements pour réduire l'écart qui sépare le secteur traditionnel et le secteur moderne, l'élite et la masse, le secteur urbain et le secteur rural ; ces programmes ont connu des fortunes diverses, mais leurs résultats ont été généralement des plus médiocres. Comme ces initiatives sont presque toutes parties du centre, il n'est pas surprenant que les résultats aient été mauvais. On ne peut attendre des élites qu'elles imaginent et supervisent des programmes visant à les détruire ou du moins à leur ôter les pouvoirs qu'elles possèdent. Il n'est pas tout à fait déraisonnable de reprocher à beaucoup de ces programmes d'intégration du développement urbain et rural de n'être que des placebos, analogues à celui qui consisterait à donner de la gomme à mâcher à des enfants pour tromper leur faim.

Toute évaluation analytique des systèmes administratifs des pays africains visant à définir, dans leurs grandes lignes, les réformes administratives à introduire doit se fonder sur un certain nombre de postulats, dont voici quelques-uns :

1. Certains éléments des systèmes administratifs existant dans les pays africains ne sont pas adaptés aux besoins du développement national.

1. Lucian W. Pye : Political culture and political development.



2. Cette inadaptation cause des perturbations dans les processus de croissance des institutions indigènes, du fait de l'adjonction d'éléments discordants tirés de systèmes administratifs étrangers qui se sont constitués dans des contextes où les valeurs socio-économiques étaient totalement différentes.
3. Il est possible d'améliorer cette situation par des tentatives concertées d'évaluation et de réforme aux niveaux national, régional et international.

Dans une entreprise de ce genre, l'importance d'une approche systémique ne saurait être exagérée, car le système socio-économique de chacun de ces pays est fait d'une multitude de sous-systèmes. Or, il faut bien se pénétrer de l'idée que la nature des réformes tentées a dépendu dans le passé et continuera à dépendre des objectifs qui leurs sont assignés et qui sont déterminés par les intérêts et les valeurs du sous-système social qui prend l'initiative de la réforme et qui la réalise. Même si l'on sait que la réforme a pour but de faciliter le développement, il reste à déterminer ce qu'il faut entendre exactement par là, car le développement d'un sous-système risque de retarder celui d'un autre. Chaque sous-système, du fait qu'il se considère le plus important, peut n'avoir d'autre souci que son bien-être et son développement, sans se préoccuper des autres, ou même en les acquérant à leurs dépens. Les sous-secteurs les plus puissants s'arrangent naturellement pour avoir la haute main et adapter les mécanismes dans le sens de leurs intérêts. L'approche systémique a pour avantage de reconnaître l'existence de sous-systèmes divergents, de les identifier et de déterminer le rôle et l'importance relative de chacun dans le processus général du développement national.

Résumant les conclusions de trois études menées sur les méthodes de gouvernement au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, Martin Doornbos montre comment l'appareil administratif est utilisé par le centre, quelle que soit son idéologie politique, pour étendre son influence et son autorité sur la périphérie rurale :

"Le fait principal relevé dans toutes les situations étudiées sur place a été la tendance des organes du gouvernement central à étendre leur emprise administrative sur des domaines de plus en plus étendus de la vie sociale, économique et politique. Considérée sous cet angle, la pénétration du pouvoir politique dans le développement rural s'entend des stratégies et des moyens par lesquels un Etat en voie de s'organiser affirme son pouvoir sur les sociétés rurales et s'efforce d'intégrer et de diriger l'activité politique et d'orienter les processus de production selon les conditions et les conceptions de son choix.

Cette tendance à l'envahissement de la bureaucratie semble toutefois se manifester dans des stratégies politiques divergentes, et, dans une certaine mesure, en dépit de leurs divergences, dans chacun des pays d'Afrique de l'Est."/1

Qui doit bénéficier des réformes ?

La plupart des études entreprises sur cette question n'ont pas tenu compte de la variable que constitue la relativité de l'intention. On reconnaît de plus en plus que le progrès du PNB, du revenu par tête et du taux annuel de croissance ne donne pas la mesure du développement national et que les meilleurs indicateurs

1. Government and the rural development in East Africa - Essays on political penetration. Ed. Lionel Gliffe, James Coleman et Martin Doornbos.



sont ceux qui visent à quantifier la distribution de la richesse nationale, comme la courbe de Lorenz - et à évaluer le degré d'amélioration de la qualité de la vie des populations (par exemple, les 100 indicateurs récemment mis au point par l'UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social)). Ces indicateurs sont très utiles, non seulement pour évaluer la situation actuelle, mais aussi en tant qu'objectifs d'avenir, dans le cadre d'une stratégie totale du développement national. Ce que nous voulons souligner ici, c'est qu'il faut définir clairement les buts et objectifs du développement avant de pouvoir entreprendre une évaluation bien fondée et une analyse systémique des différents éléments du régime administratif existant pour déterminer jusqu'à quel point ils ont été efficaces et quelles améliorations on pourrait leur apporter, ainsi qu'aux processus administratifs, pour atteindre les objectifs fixés.

C'est là une tâche des plus complexes. A des moments divers, des sous-systèmes animés d'intentions différentes ont apporté des changements dans les institutions existantes, soit directement, par des réformes administratives, soit indirectement, en tant que résultat d'autres activités. Une étude des changements intervenus de cette façon dans les institutions socio-économiques et politiques serait très révélatrice.

Si l'on considère que le développement de la région africaine est synonyme du développement de tous les hommes et de toutes les femmes des pays qui la composent, il faut bien constater que la plupart des stratégies de développement mises en oeuvre dans le passé ont totalement - ou du moins partiellement - échoué.

Les stratégies de développement axées sur le PNB recèlent de nombreux éléments qui conduisent à un transfert de ressources des relativement pauvres aux relativement riches. Les régimes fiscaux, les programmes de subventions, les facilités bancaires, les incitations au développement industriel et agricole et même les régimes gratuits de santé et d'enseignement sont conçus de telle sorte que la majorité des ruraux pauvres n'ont généralement pas la possibilité d'en tirer profit.

L'incidence de la corruption est un autre facteur qui joue contre les pauvres. Alors que ceux qui ont de l'argent versent des pots-de-vin pour obtenir des avantages auxquels ils n'ont pas droit, les pauvres, eux, sont privés de la part qui devrait légitimement leur revenir. Les investissements publics affectés à l'infrastructure vont au secteur urbain dans une très large mesure, les zones rurales où vit la majorité de la population se trouvant relativement négligées.

Vers des stratégies consistant essentiellement à compter sur soi

Les mesures administratives empruntées à des systèmes économiques fondés sur la concurrence ont des effets négatifs dans les pays du Tiers Monde, où l'absence d'un mécanisme adéquat de justice distributive empêche le jeu d'une concurrence équitable. A plusieurs séminaires organisés récemment par le CAFRAD, on a vivement reproché à l'approche intégrée du développement rural d'être une stratégie de pénétration mise au point par le centre pour intégrer le secteur rural à son système économique axé sur l'exportation et l'acquisition de devises, stratégie qui relèguera le secteur rural, relativement débile, au rôle ancillaire de pourvoyeur de la main-d'oeuvre et des matières premières bon marché nécessaires au développement urbain. "Bien que le modèle intégré de développement rural ait déjà de très nombreux partisans, il importe d'entreprendre une analyse en profondeur pour déterminer dans quelle mesure il est adapté au contexte africain. On devra pour cela examiner les fondements idéologiques du modèle intégrateur à la lumière des réalités contemporaines et historiques, qui doivent rester la pierre de touche de la valeur de toute doctrine, de toute pratique ou de tout précepte en matière de développement.



Le groupe a décidé de recommander une approche du développement rural où il s'agirait essentiellement de compter sur ses propres forces, estimant qu'il fallait absolument s'affranchir d'une situation de dépendance totale de la production de cultures de rapport destinées à procurer des devises, et mettre l'accent sur l'idée de compter sur soi.

Cette stratégie devrait poser en postulats un certain nombre de principes fondamentaux :

1. La planification et l'administration doivent être décentralisées de manière à garantir et à maximiser l'autonomie des sous-systèmes ;
2. des systèmes équitables de distribution économique, fondés sur des critères réalistes sont la condition essentielle d'une croissance sans entraves ;
3. la politique économique doit s'inspirer, à tous les niveaux, de l'idée de compter sur ses propres forces ;
4. selon la situation propre à chaque pays en matière de développement, la croissance économique doit être équilibrée des points de vue :

sectoriel (agriculture et industrie),
régional (distribution spatiale) et
technologique (recours aux techniques modernes et aux techniques
traditionnelles).

Une foi profonde dans ces postulats et dans la stratégie inspirée de l'idée de compter sur soi, à tous les niveaux, et l'existence d'une structure administrative appropriée sont indispensables avant qu'on puisse mettre en route et mener à bien un tel programme de développement dans un pays, quel qu'il soit."/1

Le rapport Dag Hammarskjöld de 1975 a tenu compte de tous ces facteurs en définissant une stratégie internationale pour un nouvel ordre économique international.

"L'échec, du point de vue des damnés de la terre, c'est qu'ils n'ont pas accès sur une base d'égalité aux ressources, aux services, aux moyens de production et à l'emploi ; c'est qu'ils sont, au contraire, exploités.

Pour les minorités privilégiées qui subsistent dans la plus grande partie du Tiers Monde, en revanche, il n'y a pas échec ; au contraire, elles ont souvent réussi à reproduire, à leur profit, dans leurs enclaves, le modèle occidental ; pour celles-ci, le "fossé" est comblé.

Toute tentative faite pour changer cette situation relève de la vision, de la volonté et de la capacité d'organisation des intéressés - elle implique qu'ils comptent sur leurs propres forces (self-reliance) et qu'ils modifient les structures qui ont provoqué la situation présente, qu'ils en créent de nouvelles capables d'assurer les conditions dans lesquelles la majorité la plus pauvre disposera des moyens d'améliorer son sort. Une telle réforme concerne à la fois les structures socio-économiques, les structures politiques et leur indivisible unité.

1. Conclusions d'un stage d'étude et d'orientation pour la formation et la recherche - Séminaire d'experts sur le financement de projets de développement rural - Tanger, mai 1976. CAFRAD DUR/76-1-16.



Sur le plan politique, la réforme des structures, c'est-à-dire la démocratisation du pouvoir, est souvent nécessaire d'abord pour garantir concrètement les droits élémentaires, notamment le droit d'expression, et l'abolition de la répression et de la torture. Elle n'est possible que par une profonde décentralisation, visant à permettre l'exercice par les intéressés, à chaque niveau social, de tout le pouvoir dont ils sont capables. En d'autres termes, chaque communauté de base, comptant sur ses propres forces, devrait être en mesure de gérer ses propres affaires, et d'entrer en relations, sur un pied d'égalité, avec ses homologues pour résoudre les problèmes qui leur sont communs, l'Etat assurant la régulation des mécanismes sociaux et veillant en particulier à ce que les droits des communautés ou des individus les plus faibles soient privilégiés et assurés. Les bureaucraties, publiques et privées, seraient soumises au contrôle social. L'opacité des mécanismes sociaux ferait place à une plus grande transparence, permettant à chacun, en fin de compte, la maîtrise de son propre destin.

L'amorce des transitions, leur déroulement, leurs moyens, les forces et les coalitions sociales qui les animeront - autant de problèmes essentiels qui ne relèvent d'aucune formule."/1

Programme d'action

Chaque système et sous-système administratif national a des caractéristiques qui lui sont propres. De nombreuses études de cas approfondies seront nécessaires avant qu'on puisse tenter des généralisations. Des organismes régionaux, tels que le CAFRAD et des organisations internationales comme l'Unesco pourraient appuyer de telles recherches et faciliter la mise en commun de l'expérience acquise dans des pays différents, mais ayant des problèmes parallèles ou analogues, afin qu'on puisse éviter les chausse-trappes évidentes et tirer parti des succès remportés dans un pays pour améliorer les stratégies ailleurs.

La stratégie de développement de la Tanzanie, qui fait appel aux forces propres du pays et à l'ujamaa, peut être considérée comme l'exemple d'une approche pouvant servir de modèle à d'autres, à condition d'examiner à fond et d'exposer clairement aussi bien ses succès que ses échecs de façon que d'autres puissent en tirer des enseignements.

(a) Au niveau national

Avec l'accession de nombreux pays africains à l'indépendance au cours des années soixante, la préoccupation dominante de l'administration dans tout le continent a été l'oeuvre de construction nationale dans tous ses multiples aspects, y compris la restructuration des institutions héritées de la colonisation. En une première étape, la priorité est allée au remplacement du personnel expatrié par des nationaux, au titre de politiques connues sous de vagues appellations telles que "l'africanisation", "l'autochtonisation" ou "l'indigénisation". La formation était considérée comme le principal moyen de préparer des agents encore inexpérimentés à leurs nouvelles tâches dans des structures qui s'accordaient à peine les conditions et la situation du pays. Une transformation plus poussée des structures politiques, économiques, sociales et culturelles était à l'ordre du jour et l'on se rendait compte de plus en plus que les anciennes orientations axées sur "l'ordre public" n'étaient pas adaptées aux nouvelles tâches.



Pour atteindre ce double objectif, on a créé ou réorganisé complètement pendant cette période, dans au moins 29 pays d'Afrique, des instituts d'administration publique ou des écoles nationales d'administration en Afrique francophone, l'objectif étant, dans un premier temps, l'africanisation de la fonction publique. Par la suite, la formation a visé à accroître l'efficacité et le rendement des nouvelles activités de développement social et économique.

(b) Niveau régional

Le CAFRAD a été créé en 1964, au niveau régional, pour faciliter les échanges entre organismes nationaux des divers pays et assurer le bénéfice de compétences et de connaissances que ces organismes ne dispensaient pas. Ses objectifs ont été définis comme suit dans l'accord qui l'a créé :

- (a) entreprendre, promouvoir et coordonner des études et des recherches comparatives sur les problèmes administratifs liés au développement social et économique en Afrique ;
- (b) organiser des réunions scientifiques, des séminaires et des stages de formation en cours d'emploi pour des cadres supérieurs du secteur public et du secteur privé des pays d'Afrique qui jouent un rôle important dans le développement ;
- (c) rassembler, analyser et diffuser une documentation sur la structure, l'organisation et les méthodes administratives des différents pays africains ;
- (d) publier les matériels appropriés ;
- (e) jouer le rôle d'organismes d'accueil et d'organe scientifique de liaison, en particulier au bénéfice d'établissements et écoles d'administration et d'universités et, d'une manière plus générale, de tous autres organismes dont les activités sont du domaine de compétence du centre.

Les objectifs du centre ont donc été axés sur la formation, la recherche et les services de consultants et plus particulièrement, du moins dans une première phase, sur la formation, notamment sur celle de "formateurs" au niveau national et des cadres supérieurs d'administration. Le centre organise fréquemment des séminaires et des stages d'étude aux niveaux d'un pays, de la région, ou du continent. Des activités sont entreprises au niveau national à la demande expresse de tel ou tel membre, mais on a plus souvent recours à des séminaires réunissant des groupes de pays pour leur permettre d'échanger des données d'expérience sur des questions d'actualité telles que la gestion des entreprises d'Etat et les méthodes budgétaires applicables aux programmes de gestion de niveau supérieur, la réforme de la gestion du personnel et le financement du développement rural.

Les projets de recherche ont fait aussi une très large place aux problèmes identifiés par les pays eux-mêmes ou par le personnel du CAFRAD, et portent sur les domaines suivants : intégration du développement urbain et du développement rural ; rôle de la gestion des entreprises d'Etat dans le développement en Afrique ; réformes administratives et planification du développement.

Le centre a mis en route, depuis quelque temps, un programme visant à encourager les gouvernements africains à recourir davantage aux services des consultants africains. On a reconnu qu'il fallait tenir compte, dans l'examen des ressources requises pour les travaux du CAFRAD, non seulement du personnel travaillant au centre, mais aussi d'un réseau de consultants dont les compétences



et les connaissances n'ont pas encore été pleinement utilisées. L'idée de faire plus largement appel à des consultants africains a été solidement appuyée lorsqu'elle a été mise sur le tapis à la Réunion conjointe OUA/CEA/BAD/CAFRAD de juin 1974, relative au recours aux experts africains et aux réserves d'expérience du continent dans le domaine technique ; le CAFRAD a reçu mandat, à cette réunion, de former des consultants africains.

Les tâches du réseau de consultants ont été définies comme suit :

- identifier les problèmes d'administration, de gestion et autres liés au processus de développement ;
- aider à accroître l'efficacité et le rendement de la gestion des organismes d'Etat et à réaliser des programmes d'organisation, de développement et de réforme ;
- développer la compétence administrative et les aptitudes à la gestion des agents des services publics ;
- évaluer les politiques actuelles et formuler de nouvelles politiques d'administration et de gestion publiques ;
- servir de catalyseurs de l'innovation et du changement grâce à des techniques de gestion appropriées.

Pour l'information des Etats membres, le CAFRAD publie deux fois par an, en anglais et en français (et maintenant en arabe avec la collaboration de l'Organisation arabe de sciences administratives) les Cahiers africains d'administration publique et les Nouvelles du CAFRAD, ainsi qu'une revue trimestrielle intitulée : Abrégés administratifs africains, éditée dans les trois langues. Des bibliographies, des monographies de recherche et des bulletins d'information sont également publiés de temps à autre.

Priorités de recherche

Eu égard à l'hétérogénéité très marquée qui caractérise le passé historique et les conditions socio-économiques des pays d'Afrique, toute action visant à améliorer leurs systèmes d'administration en les adaptant aux contextes socio-culturels exige une connaissance approfondie de la situation que l'on ne peut guère espérer trouver en dehors du pays concerné. Malgré l'extrême diversité des situations politiques, il existe dans la plupart des pays d'Afrique des groupes de penseurs conscients des problèmes profonds qui se posent, comme on a pu le constater à la plupart des séminaires du CAFRAD où les questions pertinentes ont été évoquées. C'est ainsi que les participants au Séminaire organisé par le CAFRAD à Kinshasa, en 1975, pour permettre aux chercheurs africains de décider des priorités de recherche sur le développement urbain et rural ont montré leur conscience de la situation en déclarant que le problème de "la persistance des structures administratives coloniales et ses conséquences sur la mise en oeuvre d'un développement national intégré" devait être un sujet prioritaire de recherche¹. Le CAFRAD a déjà mis en route un programme de recherches dans ce sens et un séminaire de recherche sera organisé en octobre 1977, en collaboration avec le CODESRIA, pour examiner les progrès accomplis et décider des orientations à adopter dans la recherche.

1. Rapport final du Séminaire de recherche sur l'intégration du développement urbain et du développement rural - Kinshasa, septembre 1975.
CAFRAD-DUR/75-I-22.



Les rencontres régionales de chercheurs des pays en développement ayant pour but de décider des priorités de recherche offrent un intérêt particulier car les priorités sont plus souvent définies, dans ces pays, par des organismes financiers et des établissements de recherche des pays développés que par les chercheurs locaux. On a exprimé la crainte que l'accroissement de l'aide à la recherche ne soit un instrument du néo-colonialisme permettant, non seulement d'inciter les chercheurs locaux à travailler pour des organismes étrangers, mais aussi de les empêcher d'entreprendre des travaux plus utiles au développement national. Cet état de choses a été facilité par le caractère du système éducatif de ces pays, notamment par l'orientation pro-occidentale de la plupart de leurs universités et de leurs enseignants, tendance qui les rend incapables de s'intégrer au milieu socioculturel de la majorité de la population. C'est là une excellente raison pour augmenter l'aide multilatérale aux projets de recherche axés sur la croissance qu'entreprennent les pays en développement et des organismes régionaux tels que le CAFRAD, en faisant appel à des réseaux coordonnés d'institutions et de chercheurs aux niveaux national, régional et international.

Conclusion

On pourra tenter de remédier aux difficultés imputables à la dualité des systèmes d'administration dans les pays africains en entreprenant des travaux de recherche coordonnés pour dégager les caractéristiques des structures et des processus modernes et traditionnels des systèmes d'administration actuels, mais aucune réforme bien conçue ne saurait se fonder uniquement sur ce genre de données. Les structures administratives n'étant qu'un moyen d'atteindre une fin, la meilleure façon de les analyser et de les évaluer est de les considérer comme un sous-système de l'appareil institutionnel socio-économique du pays, sur la base d'une approche systémique faisant appel à des critères d'efficacité, en examinant le rôle de chaque élément dans le processus général de réalisation des objectifs fixés dans les plans et programmes de développement adoptés par le gouvernement et dans le respect des idéologies, des politiques et des stratégies nationales. Cela dit, le succès de toute tentative de réforme suppose qu'on ait suffisamment conscience des problèmes qui se posent, et pour faire en sorte que tous les aspects de la réforme soient adaptés au contexte socioculturel du pays, à la fois pour en assurer la stabilité à long terme et pour renforcer leur aptitude à susciter la participation populaire et à améliorer la qualité de la vie de la population, but essentiel du développement.



RESUME DE L'ETUDE

paru dans

Public Service/National Development, June-July 1976

sous le titre

"AMELIORATION DE L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS"

par

Le professeur Bernard SCHAFFER
Institute of Development Studies
University of Sussex

Le développement peut se concevoir comme l'effort qui tend à proposer aux hommes une gamme plus étendue de choix plus faciles et à multiplier leurs possibilités d'infléchir leur propre destinée. Or souvent les politiques de développement qui, au départ visent ce but, aboutissent concrètement à la situation inverse, c'est-à-dire à réduire l'éventail des choix. Dans la pratique, les difficultés surgissent à différents niveaux dont celui de l'incapacité de l'administration publique à répartir les avantages et services collectifs de manière fonctionnelle et équitable. D'une part, souvent les véritables bénéficiaires des services sociaux collectifs appartiennent aux catégories de personnes qui ont déjà précisément les ressources financières et intellectuelles et le temps nécessaires pour entrer en contact avec les institutions, voire une position sociale ou économique leur permettant d'exercer des pressions ou user de la corruption. D'autre part, un grand nombre de projets ne trouvent purement et simplement pas d'écho auprès des personnes qui devraient en principe bénéficier.

Pour pallier cette mauvaise distribution et ce manque d'écho, l'auteur propose une nouvelle approche qui pose le problème en terme d'accès des éventuels demandeurs aux services publics, et qui tient compte de trois éléments :

1. La difficulté avec laquelle les demandeurs ou clients parviennent à entrer en contact avec les institutions créées pour assurer la distribution des services collectifs.
2. L'organisation même de cette distribution.
3. L'administration concrète des contacts ou des relations entre les institutions et leurs clients.

Les catégories les plus défavorisées manquent de temps, d'argent, de culture, de moyens de transport pour effectuer les démarches auprès des institutions publiques, que ces démarches visent à obtenir des services ou à contester les décisions de ces institutions.

Quand un demandeur parvient enfin à entrer en contact avec l'institution, il se heurte souvent à l'indifférence, l'inaptitude, l'arrogance de fonctionnaires ou d'employés dont le rôle consiste pourtant à le renseigner, à l'aider. Cette attitude provient probablement du fait que, dans ces sociétés, "servir" est associé à l'état, culturellement dévalorisant d' "esclave", de "domestique", de subalterne.



Face à de telles situations le demandeur ne se résigne pas toujours, il lui arrive de se révolter de façon violente comme ce fut le cas au Pérou lorsque des milliers de familles en attente de logements ont affronté la police pour s'installer dans la ville nouvelle de Villa El Salvador.

Inversement, il arrive aussi que les relations entre demandeurs et institutions deviennent trop étroites, ce qui place les premiers en situation d'éternels assistés. Un exemple : aux Etats-Unis, l'administration fédérale chargée de l'assistance sociale aux Indiens compte un fonctionnaire pour 18 Indiens.

Parfois encore, le processus de service public est bloqué par l'inadaptation des formalités administratives. Celles-ci peuvent non seulement rebuter le demandeur par leur complexité, mais encore constituer un obstacle infranchissable. Par exemple, en Inde orientale un système foncier compliqué a brouillé les titres de propriété et les registres comportent des lacunes et des erreurs; les demandes de prêt des petits cultivateurs ont peu de chances d'aboutir parce qu'on exige d'eux des titres de propriété incontestables.

L'important, du point de vue des institutions, est que les politiques et les programmes se traduisent par des services bien définis. L'important pour le demandeur est d'arriver à ses fins; s'il n'arrive pas par la voie normale, il essaiera

- soit d'obtenir réparation par l'intermédiaire de l'institution elle-même
- soit de faire agir ses relations politiques ou autres
- soit de resquiller.

L'accès aux services publics est donc perçu très différemment selon le point de vue, ce qui explique que les conditions de réalisation sont très souvent une source de déceptions.

Les structures d'accès comportent :

1. trois points névralgiques : la porte d'entrée, la file d'attente, le guichet.
2. trois types de difficultés majeures concernant :
 - a) la diffusion : les points de prestation de services sont insuffisants en nombre et en qualité
 - b) la compréhension : le demandeur s'empêtre dans les formalités administratives
 - c) la pénétration administrative : le point de vue du demandeur et celui de l'institution divergent sur la portée, la valeur, l'utilité du service et de ses conditions.



Pour améliorer l'accès aux services publics, quatre mesures s'imposent :

1. contrôler et réviser en permanence les relations entre les différents points suivants : la politique d'ensemble, le service tel qu'il est défini par l'institution, les besoins tels qu'ils sont ressentis par les demandeurs, les prestations effectivement fournies.
2. améliorer les relations demandeurs-institutions aux points névralgiques : entrée, file d'attente et guichet.
3. aux différents stades de la planification du développement, être plus attentif aux mécanismes de conception administrative et en particulier à la mise en place des effectifs de personnel et à la définition des procédures.
4. contrôler le type de service fourni en le comparant avec les besoins concrets exprimés par les demandeurs et par ceux qui seraient éventuellement demandeurs mais qui évitent actuellement l'institution.
5. l'étude fournit en annexe la présentation schématique d'un modèle de contact avec l'institution (acceptation et refus) et d'un modèle de structures d'accès de l'institution.

Fundação Cuidar o Futuro



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

REUNION D'EXPERTS SUR L'ADAPTATION
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DE LA GESTION
AUX DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOCULTURELS

Tanger (Maroc), 26-30 septembre 1977

ROLE DES FACTEURS SOCIOCULTURELS DANS
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LA GESTION
L'EXPERIENCE DE L'AFRIQUE ORIENTALE ET LES PERSPECTIVES QU'ELLE OUVRE

P. N.L. Walakira
EAST AFRICAN MANAGEMENT INSTITUTE
ARUSHA - TANZANIE

Les idées exprimées dans le présent document, le choix des faits présentés et les jugements dont ils font l'objet n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Unesco.



1. Les efforts déployés pour améliorer les structures d'administration-gestion/¹ et quelquefois pour en changer font désormais partie de la physionomie de l'Afrique d'après l'indépendance. Le mécanisme que l'on a le plus souvent employé pour procéder à ces réformes d'administration-gestion a été celui de la "Commission d'enquête". Des commissions d'enquête telles que la Commission Mills - Odoi au Ghana (1967), la Commission Adebo (1971) et la Commission Udoji (1974) au Nigéria, la Commission Ndegwa (1971) et les Commissions Wamalwa (1971-1972) au Kenya, la Commission Mwanakatwe en Zambie (1975), la Commission Bikangaça en Ouganda (1973-1974), etc., ont été chargées par les chefs d'Etat respectifs, notamment :

- (a) D'étudier l'organisation et la structure des administrations publiques et de recommander des réformes chaque fois qu'elles étaient souhaitables;
- (b) D'analyser les questions touchant à la structure de la fonction publique et aux rémunérations des fonctionnaires, notamment de ceux qui sont payés à la journée, des enseignants, du personnel des collectivités locales, de la police et des établissements pénitentiaires, de la magistrature et des membres des conseils statutaires, mais à l'exclusion des membres des forces armées et des fonctionnaires en poste à l'étranger ;
- (c) D'étudier toute autre question qui, de l'avis de la Commission, semblerait se rattacher à ce qui précède et devoir être examinée dans l'intérêt général/².

2. Investies de ce mandat et officiellement dotées des pouvoirs nécessaires pour s'en acquitter, les commissions, qui étaient généralement composées de fonctionnaires locaux connus pour leur expérience universitaire et administrative, ont recommandé des réformes majeures et quelquefois fondamentales en matière d'administration-gestion, ou même d'établissement de nouvelles structures.

Dans la majorité des cas, les recommandations sont acceptées par le gouvernement, moyennant quelques modifications mineures. MAIS, après avoir procédé aux ajustements des traitements, les "fonctionnaires du haut de l'échelle" procèdent de mauvaise grâce aux autres réformes de structure et d'organisation, que ce soit par le biais de comités ministériels ou départementaux, ou de nouvelles sous-commissions. En conséquence, les rapports des commissions ne répondent pas aux grands espoirs qu'ils avaient fait naître chez les fonctionnaires mêmes qui composaient ces commissions, le public et enfin l'agent même des réformes : le gouvernement. Il est très rare que les réformes s'accompagnent d'un changement dans les attitudes. POURQUOI ?

- 1. Dans le présent document, c'est à dessin que l'on a employé indifféremment les termes administration et gestion. En effet, comme le montre M. M.N. Balogun, dans tous les pays d'Afrique on attend aujourd'hui du gouvernement qu'il s'acquitte non seulement de ses responsabilités politiques mais aussi de fonctions industrielles et commerciales. Aussi les administrations publiques africaines ont-elles à s'occuper d'"ordre public" aussi bien que de "programmes". "Public and Business Strategy", document présenté à la Conférence internationale sur l'enseignement de la gestion en Afrique, organisée à l'East African Community Management Institute, à Arusha (Tanzanie), du 23 au 26 novembre 1976.
- 2. Mandat de la Commission Ndegwa. Rapport de la Commission d'enquête (Commission de la structure et des rémunérations de la fonction publique) 1970-1971, Government Printer Nairobi (1971), ci-après dénommé rapport Ndegwa.



3. La première partie de ce document s'efforce avant tout de passer brièvement en revue les raisons et le contenu des réformes de structure administrative, puis présente quelques-uns des problèmes majeurs auxquels se heurte l'application de ces réformes. Corollaire de la première partie, la deuxième expose les différentes approches de la réforme, et plus particulièrement le mouvement qui se dessine en faveur d'une approche structurelle intégrée fondée sur la décentralisation. A ce stade, on s'efforcera de préciser certains des schémas socio-culturels et facteurs économiques et politiques, qui ont eu une influence notable sur les réformes de l'administration-gestion en Afrique orientale. La dernière partie traite de l'adaptation des pratiques et techniques d'administration et de gestion aux conditions propres à l'Afrique orientale.

PREMIERE PARTIE

4. Les deux premiers séminaires quinquennaux sur les problèmes administratifs urgents en Afrique, organisés en 1963 et 1968 sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, ont, de façon générale, défini et examiné les problèmes que pose la nécessité de modifier les systèmes administratifs africains.

Ces problèmes sont notamment les suivants :

1. rigidité des structures et caractère hiérarchique de l'organisation ;
2. affectation à des postes administratifs de personnes ayant reçu une formation non spécialisée et existence d'un système de promotion fondé non pas sur le mérite mais sur l'ancienneté ;
3. rémunération sans rapport avec les tâches effectuées, du fait de l'absence d'évaluation des postes ;
4. insuffisance de la mobilité intrasectorielle et intersectorielle ;
5. corruption et tribalisme ;
6. conflits de classe ;
7. relations tendues entre hommes politiques et hauts fonctionnaires ;
8. insuffisance de l'encadrement administratif ;
9. centralisation excessive ;
10. insuffisances de la politique du personnel et des moyens de formation ;
11. pratiques anachroniques d'administration et de gestion ;
12. absence de coordination effective³. A ces difficultés, il conviendrait d'ajouter celles qui sont propres aux entreprises publiques, à savoir :
13. "le manque de clarté des objectifs, le chevauchement des fonctions et les interférences politiques", et celles qui sont propres aux administrations locales, c'est-à-dire :

3. Extrait de "Strategy and tactics for Administrative Reform in Africa", par A. Adedeji, dans A Decade of Public Administration in Africa. G. Hyden et A.H. Rweyemamu (ed.), Nairobi (1975).



14. "le manque de crédits et de main-d'oeuvre qualifiée, les pratiques rétrogrades en matière de personnel - favoritisme, népotisme et prévarication, bas salaires, sécurité d'emploi insuffisante et perspectives de promotion limitées"⁴. Ceux qui connaissent bien les systèmes administratifs africains pourraient allonger indéfiniment cette liste. Pour notre part, nous nous attacherons seulement à quatre facteurs essentiels qui semblent avoir motivé les récentes réformes d'administration et de gestion en Afrique orientale. Ce sont :

- A. les difficultés de "l'après indépendance" et l'exigence du "développement" ;
- B. la complexité et l'extraordinaire élargissement du rôle de l'Etat ;
- C. la centralisation et la bureaucratisation ; et
- D. l'idéologie et/ou la politico-idéo-synchrasié (on entend ici par politico-idéo-synchrasié les fantasmes ou visions socio-politiques qui s'appuient sur des styles et sur une tradition de direction politique pour conceptualiser et justifier des programmes sociopolitiques).

5. Chacun de ces quatre facteurs est examiné dans les paragraphes qui suivent.

5.1 Les difficultés de l'après indépendance

Le rapport Ndegwa, dans son premier chapitre, résume de façon frappante la situation en Afrique orientale : "La plus importante des questions que nous ayons à résoudre est de savoir si la fonction publique dont nous avons hérité en accédant à l'indépendance, qui a été modifiée à certains égards et dotée d'un personnel kenyan acquis aux idéaux de la construction d'une nation est, en fait, bien adaptée à la tâche du développement telle qu'elle se présente concrètement dans les années 70. A-t-on défini suffisamment en détail le rôle d'une "administration du développement" ? Dans quelle mesure les structures héritées du passé sont-elles adaptées à ce rôle ? A-t-on donné des idéaux de "la construction d'une nation" une traduction pratique suffisante pour qu'ils puissent se maintenir au-delà des premiers jours d'enthousiasme de "l'après indépendance", et a-t-on donné aux fonctionnaires la confiance et l'orientation nécessaires dans la longue marche vers l'indépendance économique" ? (paragraphe 3). "Construction d'une nation" et "développement" ont été les formules magiques, non seulement dans les pays d'Afrique orientale mais aussi dans toute l'Afrique. On a voulu se débarrasser des structures coloniales ou néo-coloniales, orientées vers l'ordre public, statiques, etc., et les remplacer par des structures dynamiques et nouvelles, capables de favoriser la mise en place d'infrastructures socio-économiques solides et de contribuer à la création d'un Etat-nation.

5.2 Idéologie et politico-idéo-synchrasié

5.2.1 Soucieux de réformer ou même d'abolir d'un seul coup les structures coloniales et néo-coloniales - administratives ou autres - les dirigeants d'Afrique orientale ont eu recours à des tactiques et à des stratégies qui s'expriment en termes d'idéologie du développement, telles que l'"Ujamaa" pour la Tanzanie, et des politico-idéo-synchrasiés comme "le socialisme africain" du Kenya, ou encore "l'évolution vers la gauche" et "la guerre économique" de l'Ouganda. L'objet du présent document n'est pas de faire l'apologie ni l'analyse de ces idéologies et politico-idéo-synchrasiés ; il vise seulement à montrer leur rôle.

4. Ibid.



dans la réforme administrative. S'étant engagée sur la voie de l'"Ujamaa et de la politique consistant à compter sur ses propres forces", la Tanzanie a profondément modifié la plupart des institutions et structures dont elle avait hérité. Parmi les réformes déjà acquises, on peut citer :

- (a) le pouvoir judiciaire - le droit coutumier et le droit écrit ont été unifiés, les tribunaux traditionnels ont été fusionnés avec les nouvelles structures du Parti et de l'administration ;
- (b) la politique linguistique - le swahili a été adopté comme langue nationale et officielle ;
- (c) la défense - les forces populaires tanzaniennes de défense font partie intégrante du système sociopolitique ;
- (d) la politisation de l'administration - les postes clés du gouvernement et du Chama Cha Mapinduzi (CCM) - le Parti révolutionnaire de Tanzanie - sont, dans plus d'un cas, occupés par les mêmes personnes qui, grâce à une politique de décentralisation, participent à la vie politique et administrative. Ce point sera repris plus en détail dans la deuxième partie du document.

5.2.2 Le Kenya semble évoluer lentement, et peut-être avec précaution sur la voie de la réforme institutionnelle et administrative. Toute une gamme de facteurs, qui débordent le cadre de la présente étude, peuvent expliquer cette inertie. Il fut un temps où l'on considérait sérieusement comme un idéal national le "socialisme africain", c'est-à-dire la "démocratie politique, la responsabilité sociale mutuelle, la diversification des formes de propriété, le contrôle de la propriété immobilière dans l'intérêt de la société et de ses membres, la généralisation de la propriété, la progressivité de l'impôt en vue d'une répartition équitable de la richesse et des revenus"⁵. Les récentes réformes recommandées par le rapport Ndegwa et acceptées par le gouvernement sont loin des idéaux définis par le document de session n°10. C'est la classe politique dirigeante et la volonté des hauts fonctionnaires, non l'attachement à une idéologie nationale, qui semblent inspirer la réforme institutionnelle et administrative au Kenya. L'évolution des styles politiques, avec toutes les traditions politiques africaines, aura vraisemblablement pour résultat d'accélérer cette réforme. Peut-être, du fait de la structure socio-économique et culturelle du Kenya, serait-il trop présomptueux d'imaginer que le Kenya puisse devenir "une nation d'agriculteurs groupés en coopératives, vivant dans un Etat multitribal et dans des villages contrôlés par le Parti"⁶. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin.

5.2.3 L'Ouganda nous donne un exemple politico-idéo-synchrisme unique en son genre. La "Common Man's Charter" de M. Milton Obote était tout à la fois un manifeste de parti et un plan national de réformes en vue du développement. La charte proposait d'adopter une stratégie d'évolution vers la gauche afin de créer UN SEUL pays, UN SEUL gouvernement et UN SEUL peuple. C'est en partie à cause de son style politique, de ses

- 5. African Socialism and its application to planning in Kenya, document de session n°10 de 1965, Government printer, Nairobi.
- 6. Voir de S. Nyagah, "The politicalisation of Administration in Africa", KIA occasional papers n°1, novembre 1968.



conceptions et des réformes sociopolitiques et administratives qu'il avait proposées que M. Milton Obote a été renversé. Outre les mesures hasardeuses de "guerre économique", un certain nombre de réformes administratives ont été appliquées en Ouganda sous le régime militaire. Certaines s'appuient sur le rapport Bikangaga, alors que d'autres, - comme la réorganisation de l'administration provinciale - sont une initiative du gouvernement. Celui-ci s'est engagé à favoriser le développement selon la politique consistant à compter sur ses propres forces.

5.3 Complexité et élargissement extraordinaire du rôle de l'Etat

Dans certains cas, la nécessité de réformer l'administration est née de la "complexité et de l'expansion du rôle de l'Etat"⁷. Ainsi, le rapport Ndegwa notait que "La complexité de la société moderne et l'ampleur du rôle que joue l'Etat dans la question de la "prospérité" ont détruit la vieille image qui réduisait la fonction publique à un relais transmettant les impulsions reçues du Conseil des ministres. Aujourd'hui, on attend aussi des fonctionnaires qu'ils sachent administrer cette machine complexe soumise à toutes les pressions d'un environnement en évolution constante, et qui est devenue une force créatrice, constamment obligée de réévaluer les problèmes qui confrontent la société et de penser de nouvelles solutions (paragraphe 5). C'est dans le même sens que s'est exprimé le ministre par intérim de la fonction publique et des affaires ministérielles, dans l'allocution d'ouverture qu'il a prononcée devant la Commission Bikangaga. Il a dit que la "nouvelle" fonction publique "ne se contentait plus de maintenir l'ordre public, rôle auquel elle avait été limitée pendant l'époque coloniale"; elle avait maintenant une tâche nouvelle et plus ardue : "être le fer de lance d'un changement rapide dans la vie économique et sociale du pays". De ce fait, "l'administration publique avait désormais à répondre de l'activité des organismes semi-publics, en raison du rôle majeur qu'ils jouaient dans la prestation de services de base au grand public, mais aussi dans l'exécution de divers projets de développement" (Appendice 1). On peut donc dire non seulement que les gouvernements d'Afrique orientale sont associés aux activités des organismes publics à tous les niveaux, mais aussi qu'ils s'acquittent activement de fonctions "d'entraînement, de répartition et de régulation" visant à accélérer le développement ainsi qu'à encourager la participation d'organisations bénévoles et du secteur privé au développement national⁸.

5.4 Centralisation et bureaucratisation

Les retards dus à l'excès de centralisation sont l'une des raisons majeures des "réformes de décentralisation" entreprises en Ouganda et en Tanzanie. Dans le cas de l'Ouganda, la réorganisation des administrations provinciales a eu pour but de "mettre les services à la portée du peuple". En Tanzanie, la "décentralisation" a été une mesure visant à adapter l'administration publique aux besoins du développement rural socialiste⁹. Nous reviendrons plus loin sur le thème de la "décentralisation". Ce qu'il faut noter dès à présent, c'est que les efforts de "décentralisation" sont une réaction aux difficultés créées par une administration coloniale fortement centralisée. Le rapport Ndegwa a consigné cet "excès de centralisation et de bureaucratisation et ses liens avec le développement rural". Il a recommandé "une certaine délégation de pouvoirs, du niveau de la province à celui du district, à l'intérieur de l'administration" (page 118).

7. G. Hyden, A Decade of Public Administration, Ibid.

8. Voir le document du Souaziland - A Decade of Public Administration - Ibid.

9. G. Hyden "Decentralisation and the Government Staff", document de travail 7.6, Dar es-Salaam, octobre 1976.



6. Jusqu'ici, nous nous sommes surtout attachés aux raisons des réformes en matière d'administration-gestion ; mais quel en est le contenu ? Il ressort de l'examen des mandats, des recommandations et des réformes effectivement appliquées que ce contenu revêtait les trois aspects suivants :

- (1) Examen d'ensemble des traitements et des structures d'organisation dans la fonction publique ;
- (2) Méthodes et programmes nouveaux de gestion-administration ;
- (3) Mise en place de structures nouvelles pour appuyer des systèmes administratifs centralisés ou décentralisés.

6.1 Structure des traitements

Les tentatives de réforme administrative - que ce soit au Kenya, en Ouganda, en Zambie, au Ghana ou au Nigéria - ont toutes été motivées par de fortes pressions en faveur d'une révision du barème des traitements des fonctionnaires. De fait, au Kenya, 45 des 165 recommandations formulées dans le rapport Ndegwa (soit 27 %) et 146 des 176 recommandations figurant dans le rapport Bikangaga (soit 83 %) concernaient seulement les rémunérations et autres conditions d'emploi. D'où vient cette préoccupation extrême pour ces questions ? D'après la réunion d'experts sur l'administration publique et le développement au cours de la Deuxième Décennie du développement, "il était nécessaire de revoir le barème des rémunérations à la lumière des besoins nouveaux de l'Etat, de façon à assurer que les traitements et salaires étaient correctement utilisés comme moyens propres à inciter les citoyens à se doter d'une qualification et à rechercher un emploi dans les domaines où ils sont le plus demandés"¹⁰. Mais ce n'était pas là le seul but des réformes : il y avait aussi le désir explicite de se débarrasser de structures rigides héritées de la période coloniale. C'est cet aspect qui a fait des commissions d'enquête un instrument de réforme. Ainsi que nous l'avons déjà vu, dans le rapport Ndegwa, 27 % seulement des recommandations traitaient de la structure des rémunérations tandis que 60 % concernaient d'autres réformes administratives. Cela nous amène au deuxième élément des réformes administratives.

6.2 Méthodes et programmes de gestion-administration

Le rapport Ndegwa comme le rapport Bikangaga traitent des "structures et de la gestion de la fonction publique". On y note sans ménagement que la fonction publique est incapable d'absorber les connaissances existantes, et incapable d'innover. Une nouvelle approche, axée sur l'administration du développement, s'impose. Il est nécessaire "de créer une structure d'organisation capable de répondre aux conditions du moment, de faire preuve de souplesse, de discerner les priorités et d'agir en fonction de celles-ci, de fixer des objectifs et, par-dessus tout, d'utiliser sa ressource principale, c'est-à-dire la population, pour atteindre ces objectifs prioritaires" (rapport Ndegwa, paragraphe 200). Les pratiques et techniques modernes recommandées sont notamment les suivantes :

1. Planification et utilisation de la main-d'oeuvre ;
2. Initiation et orientation ;
3. Analyse et évaluation des postes ;
4. Appréciation du comportement professionnel ;

10. G. Hyden, A Decade of Public Administration, Ibid.



5. Organisation des carrières ;
6. Doléances des membres du personnel et négociations avec ceux-ci ;
7. Fixation d'objectifs ;
8. Communications ;
9. Stimulants ;
10. Délégation ;
11. Gestion par objectif ;
12. Mise en place de mécanismes adéquats (rapport Ndegwa, paragraphe 202, et rapport Bikangaga, paragraphe 411).

Le rapport Bikangaga recommande aussi "d'organiser des programmes d'échanges de fonctionnaires de rang élevé, et de les encourager lorsqu'ils existent déjà entre pays amis" (paragraphe 421). Comme suite à ces recommandations, le gouvernement kényen a essayé d'introduire la gestion par objectif dans certains de ses ministères, mais les résultats n'ont pas été encourageants. Nous reviendrons sur cet échec dans les deuxième et troisième parties du document.

6.3 Mise en place de nouvelles structures

Pour permettre la mise en oeuvre de ses "propositions de grande portée", la Commission Ndegwa suggérerait de créer, au sein du cabinet du Président, en lieu et place de l'actuelle Direction du personnel, un "Dispositif de gestion centrale" investi de plus grands pouvoirs, qui assurerait la coordination des programmes publics. Quant à la Tanzanie, pour mettre en oeuvre son programme de décentralisation, elle a surtout cherché à donner des pouvoirs plus étendus au Premier Ministre. Il convient de faire observer ici que ni le Kenya, ni la Tanzanie n'ont jamais eu de structures entièrement centralisées. On a tendance à renforcer le gouvernement central et à donner quelques pouvoirs à la périphérie - c'est-à-dire aux régions, districts, ministères, etc. Il s'agit donc d'une "décentralisation au sein d'un système de gouvernement contrôlé au centre" (G. Hyden). M. C. Gertzel, dans son étude sur la "réforme administrative au Kenya et en Zambie" indiquait que la nécessité "d'un fort contrôle politique des autorités centrales résulte de la fragmentation politique qui caractérise la Zambie comme le Kenya". Ces deux pays ont en effet un même problème à résoudre : comment maintenir le contrôle du centre sur les localités ? Ce problème se pose avec plus d'acuité qu'en Tanzanie, la situation des partis étant plus fluide et moins stable. Ainsi, si l'on reconnaît la nécessité et l'opportunité d'une certaine décentralisation, on est également conscient du besoin de maintenir et d'améliorer le contrôle central"/11. La "décentralisation", comme le montre le passage que nous venons de citer, apparaît donc comme l'un des problèmes les plus aigus de la réforme structurelle. Les derniers paragraphes de cette première partie seront consacrés à certains de ces problèmes.

7. LES PROBLEMES DE LA REFORME STRUCTURELLE DE L'ADMINISTRATION-GESTION

Cinq facteurs et problèmes méritent d'être étudiés ici. Ce sont :

1. le néo-traditionalisme ;
2. la politisation ;

11. C. Gertzel "Administrative Reform in Kenya and Zambia", dans A Decade of Public Administration, Ibid.



3. l'autorité ;
4. la consultation et la participation ;
5. la mise en place de mécanismes appropriés et l'inadaptation des institutions.

7.1 Le néo-traditionalisme

S'il existe un désir de réforme, la croyance en l'utilité et en la nécessité des structures traditionnelles n'en est pas moins enracinée. C'est ainsi que les auteurs du rapport Bikangaga affirment avec fierté qu'en Ouganda "la fonction publique se compose d'une fonction publique dans laquelle le recrutement, la formation et la structure d'organisation sont comparables à celles de la fonction publique britannique, et d'une administration publique locale inspirée en grande partie des principes traditionnels. Ces deux éléments se sont heureusement combinés et ont contribué à assurer le fonctionnement sans heurt d'une administration dont les Ougandais ont tout lieu d'être fiers" (paragraphe 17). Le rapport Ndegwa, après avoir condamné la Commission de la fonction publique, a recommandé de maintenir cette institution, parce qu'elle pourrait à l'avenir "cesser d'être un organe exécutif pour devenir un organe de consultation et d'appel" (paragraphe 162). Ces deux exemples montrent bien que les "réformateurs" cherchent beaucoup plus à faire évoluer les structures qu'à les bouleverser.

7.2 La politisation

Un certain nombre de pays africains ont essayé de s'attaquer au problème de l'"engagement" de la fonction publique. La règle de la "neutralité", chère aux administrateurs britanniques ne plaît guère à nombre d'hommes politiques. Elle leur apparaît comme néfaste pour le développement. Cette conception a mené à la politisation de l'administration politique qui a de nombreux partisans et de nombreux détracteurs. Notre objet est ici d'étudier cette politique dans ses rapports avec la réforme de l'administration-gestion. En substance, la politisation est censée neutraliser le pouvoir bureaucratique et l'empêcher d'exercer une mainmise sur le régime politique. Les membres d'une administration publique politisée, qui sont à la fois hommes politiques et fonctionnaires, sont censés faire preuve d'objectivité dans la mise en oeuvre des politiques et notamment des réformes. Le résultat final est que les réformes sont sacrifiées à un pouvoir et à des avantages d'ordre politique, ou même qu'elles ne sont pas du tout appliquées à cause des conflits qui découlent du caractère politisé de la prise des décisions.

7.3 L'autorité

Par autorité, nous entendons ici le soutien politique sans lequel il ne saurait y avoir de réforme réussie en matière de gestion ou d'administration. L'expérience de l'Afrique orientale confirme l'observation faite par les participants au septième Séminaire interafricain d'administration publique de 1968, à savoir que "dans certains pays, les hommes politiques nourris dans les politiques d'agitation de la période précédant l'indépendance se révélaient incapables, à cause de leur formation ou de leur tempérament, d'adapter leurs méthodes aux problèmes du développement et d'une évolution sociale constructive. Il s'ensuit que la politique formulée par les partis n'avait souvent aucun rapport avec ce qu'il était possible de faire en pratique, sur le plan administratif"¹². Nombre de réformes administratives ont été tuées dans l'oeuf du fait que dirigeants politiques et technocrates n'ont pu ou n'ont su forger entre eux des relations de travail efficaces.

12. Septième Séminaire interafricain d'administration publique, organisé à l'East African Community Staff College de Nairobi (Kenya) 2-9 novembre 1968, page 16.



7.4 Mise en place de mécanismes adéquats

L'un des paradoxes de la réforme administrative est que sa mise en oeuvre dépend souvent des mécanismes d'appui existants, alors même que ces derniers font précisément l'objet du programme de réforme. Il est très rare que l'on propose de créer de nouvelles institutions pour procéder aux réformes, comme c'est le cas au Kenya et au Ghana. Or, si l'on veut qu'une réforme complexe porte ses fruits, il faut charger une organisation ou un fonctionnaire déterminé de mettre au point cette réponse et d'en favoriser l'adoption.

DEUXIEME PARTIE

8. DIFFERENTES APPROCHES DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET STRUCTURES SOCIOCULTURELLES EN AFRIQUE ORIENTALE

8.1 Dans son article "Strategy and Tactics for Administrative Reform in Africa", le professeur Adedeji traite de trois approches de la réforme administrative :

- (i) la Commission spéciale ;
- (ii) les services de gestion ;
- (iii) la planification du développement/¹³.

Ces approches ont été utilisées, sous une forme ou sous une autre, dans les pays de l'Afrique orientale. Toutefois au cours des trois dernières années, ces pays - la Tanzanie en particulier - ont essayé d'appliquer une approche structurelle intégrale pour mener à bien la réforme de leur administration. En d'autres termes, ils ont pris des mesures pour adapter les structures administratives et bureaucratiques de l'Etat aux besoins socio-économiques de la société.

8.2 L'examen des principaux objectifs de la décentralisation entreprise par le gouvernement tanzanien montre que l'action de celui-ci vise à des réformes non seulement politiques, mais aussi administratives, sociales, économiques et culturelles. Sur le plan politique, la réforme tend à :

- (1) associer la population plus largement et de façon plus constructive, à l'élaboration et à l'exécution des plans dans les limites découlant du
- (2) renforcement du rôle de direction du parti, et de la
- (3) redistribution, sur une base plus équitable, des fruits du développement.

En résumé, la réforme administrative vise à :

- (i) une efficacité plus grande de l'action de l'Etat ;
- (ii) une meilleure intégration des programmes de l'Etat ; et
- (iii) une plus grande responsabilité de l'Etat.

13. Adedeji - Strategy and Tactics of Administrative Reform in Africa, dans A Decade of Public Administration, Ibid.



Du point de vue économique, la réforme a pour objet :

- (i) de renforcer l'aptitude de l'Etat à augmenter la production ;
- (ii) d'accroître les moyens dont dispose l'Etat pour aider les villages et les institutions dans leurs efforts en matière de production, et plus généralement
- (iii) de faciliter le développement socio-économique dans les campagnes/¹⁴.

8.3 Il est trop tôt pour porter un jugement significatif sur l'approche structurelle intégrale utilisée en Tanzanie. Sans trop s'avancer, on peut dire que cette approche constitue l'un des moyens de susciter l'appui politique et une plus large participation de la population à la réforme administrative. Peut-être la situation politique en Tanzanie ou dans les autres pays d'Afrique orientale est-elle favorable à l'utilisation de l'approche structurelle intégrale, mais même s'il en était ainsi, l'on ne saurait négliger certaines des structures socioculturelles ni certains des facteurs économique-politiques qui peuvent entraver ou susciter l'utilisation effective d'une telle approche. Examinons maintenant certains de ces facteurs.

8.4 On a dit que "dans une certaine mesure, la culture traditionnelle provoquait, chez l'adulte d'Afrique orientale, une dépendance vis-à-vis de la structure et de la coutume existantes, des rapports de patronage politique entre les dirigeants et leurs partisans, une approche plus prudente et banale - et non créatrice - des problèmes"/15.

Cette assertion est intéressante en ce sens qu'elle donne à penser que nous ne pouvons parler de réforme administrative avant d'avoir étudiée les cultures pertinentes. Si elle est conforme à la réalité, alors il faut réfléchir très sérieusement avant d'entreprendre toute réforme administrative. Peut-être faut-il dans ce cas créer une "culture administrative"/16.

8.5 Un autre facteur à ne pas négliger est celui des "intérêts de longue date", que le rapport Ndegwa appelle les "intérêts privés", c'est-à-dire "l'intégrité avec laquelle la fonction publique dans son ensemble et les individus qui la composent s'acquittent de leurs devoirs". Bien que le rapport ne mentionne pas spécifiquement la corruption, la malhonnêteté ou le népotisme, il note que la fonction publique doit s'acquitter de ses fonctions "avec efficacité, honnêteté et équité à l'égard de tel ou tel citoyen ou groupe de citoyens. Dans d'autres domaines, l'effort ou l'initiative personnelle est devenu une caractéristique nationale bénéfique ; nous estimons que dans le contexte actuel l'autodiscipline joue un rôle tout aussi important" (paragraphe 29). La corruption et le tribalisme

14. Voir de D. Leonard (collaborateurs : G. Hyden, J. Maeda et SS. Mushi), "Decentralisation and the Issues of Efficiency, Effectiveness and Popular Participation".

15. Tiré de : G.P. Chattopadhyay - "Research into the Identity of the East African Manager : Some implications for Management Training", communication présentée à la Conférence internationale sur l'enseignement de la gestion en Afrique, East African Community Management Institute, Arusha (Tanzanie), 23-26 novembre 1976.

16. Le professeur J.R. Moris définit la "culture administrative" comme le "résultat combiné d'un long processus de socialisation informelle des tâches et l'interaction de structures administratives complexes" (tiré de "The Transferability of Western Management Concepts and programmes : An East African Perspective", document présenté à la Conférence sur la formation et l'éducation dans le domaine de la gestion des affaires publiques, Ballagio, 11-15 août 1976.



sont des faits reconnus de l'administration africaine. Dans certains pays, comme l'Ouganda, des lois ont été votées pour combattre la corruption. Sur le plan des principes, tout le monde condamne le tribalisme, la corruption, etc. mais aucun chercheur n'a véritablement étudié les questions fondamentales liées à ces phénomènes communs aux pays africains. Pour appliquer des réformes avec succès ou adapter les techniques administratives aux diverses cultures, il faut savoir quels sont les aspects positifs et négatifs des valeurs traditionnelles. La tribu est l'une de ces valeurs. Il faut étudier systématiquement comment les structures traditionnelles peuvent fournir les compétences requises, et comment les valeurs traditionnelles peuvent fournir les sources légitimes qui peuvent être utilisées dans la réalisation des nouveaux objectifs de la réforme administrative. Si l'on a étudié dans le passé le système des associations volontaires des Ibos, les valeurs d'individualisme et l'idéal de cette tribu ainsi que la façon dont ces valeurs étaient adaptées aux types de possibilités et d'exigences apportés par le colonialisme britannique, si l'on a étudié l'exemple notoire fourni par les Masais d'Afrique orientale, qui ont résisté farouchement au changement culturel, en conservant leurs coutumes presque intactes¹⁷, on a très peu écrit sur la façon dont ces variations et structures culturelles pouvaient être utilisées dans la réforme administrative ou dans l'adaptation de ces cultures aux nouveaux systèmes administratifs. Dans l'étude de la réforme administrative, il conviendrait de tenir compte de la mise en garde du professeur Adedeji : "Les réformes administratives qui tiennent compte des seules structures sans prêter attention aux facteurs culturels et humains sont également vouées à l'échec"¹⁸.

TROISIEME PARTIE

9. ADAPTATION DES PRATIQUES ET TECHNIQUES D'ADMINISTRATION ET DE GESTION AU MILIEU EST AFRICAIN

9.1 Beaucoup de choses ont été écrites et dites au sujet de l'adaptation des pratiques et techniques de gestion au milieu africain. C'est ainsi que lors de la réunion technique d'experts sur le développement des ressources de gestion et d'entreprise en Afrique (Addis-Abeba, 5-16 décembre 1966), on a fait observer que "les pratiques et techniques modernes de gestion ont pratiquement toutes été conçues et mises au point en fonction de la situation et des besoins de l'industrie et du commerce des pays industrialisés, dans un contexte caractérisé par la présence de marchés hautement développés, des taux de rémunération élevés et, en général, une pénurie de toutes les catégories de main-d'oeuvre. Les systèmes de planification et de contrôle de la gestion au niveau supérieur présupposent l'existence de spécialistes du personnel et de la gestion de niveau intermédiaire en mesure de fournir une information rapide et précise et de formuler des prévisions concernant l'ensemble du domaine d'activité de l'entreprise. La politique du personnel, en particulier, a été élaborée dans des conditions culturelles et sociales spécifiques"... Or, ces conditions n'existent guère dans la plupart des pays africains. Les participants à la réunion sont convenus que les techniques de

17. Voir de Simon Ottenberg, "Ibo Receptivity to change" dans M. Herskorits et W. Bascom, Continuity and Change in African Culture - (Chicago : University of Chicago Press, 1959 ; ainsi que la description et l'analyse du caractère engagé de la main-d'oeuvre en Afrique orientale, dans A. Elkin et Fallers "The mobility of Labour" ; W. Moore A. Foldman - Social change (Englewood cliffs, N.J. Price - Hall, INC, 1963).

18. Ibid.



"gestion de la production et de comptabilité étaient sans doute de celles qui nécessiteraient le moins d'adaptation, alors que les techniques dans lesquelles les facteurs sociaux et culturels et la tradition jouent un rôle majeur - comme l'étude des marchés et, surtout, tout ce qui touche au personnel et aux relations publiques, y compris les relations avec les ministères - pourraient exiger de profonds aménagements et peut-être la mise au point de nouvelles techniques propres à répondre à des conditions spéciales"¹⁹. Onze années plus tard, une autre réunion de spécialistes examine la question de l'adaptation des techniques d'administration et de gestion des affaires publiques aux différents contextes socioculturels.

9.2 C'est en tenant compte de ces considérations que l'auteur s'efforce, dans la dernière partie de ce document, d'examiner certains problèmes d'adaptation de l'administration à l'environnement de l'Afrique orientale, en se fondant sur les échanges de vues qu'il a eus avec des collègues du Botswana, de Gambie, du Kenya, du Lesotho, d'Ouganda, de la Sierra Leone, du Swaziland, de Tanzanie et de Zambie, lors d'un récent séminaire sur la réforme de la gestion du personnel, organisé par le CAFRAD en collaboration avec l'East African Management Institute, à Arusha (Tanzanie), du 19 au 31 juillet 1976. Les cinq observations suivantes et les recommandations qui s'y rattachent ne sont pas sans rapport avec les questions étudiées dans le présent document.

9.2.1 On a fait remarquer que dans tous les Etats africains ayant accédé depuis peu à l'indépendance, des facteurs culturels, sociaux et psychologiques avaient, à des degrés divers, influencé favorablement ou défavorablement, l'adaptation de la fonction publique nationale aux changements sociaux existants ou souhaités. Du côté positif, l'absence de cultures traditionnelles rigides et formalisées ou d'adaptation calculée à ces dernières, avait parfois facilité le changement et la réforme ; mais dans l'ensemble, la rigidité des structures traditionnelles et la psychologie de la population, ajoutées à la multiplicité des groupements ethniques et des valeurs culturelles, avaient milité contre le changement et la réforme là où ceux-ci s'imposaient d'urgence.

9.2.2 Dans son rôle de véhicule ou de catalyseur potentiel du changement, la fonction publique a été gênée par les facteurs susmentionnés, et bien souvent, il a semblé qu'elle était isolée et fort éloignée de la masse du peuple. Cet isolement a été aggravé par une grave pénurie de main-d'oeuvre suffisamment qualifiée ainsi que par l'insuffisance des ressources financières nécessaires pour mener à bien les réformes, même dans les régions où celles-ci étaient souhaitables et réalisables.

9.2.3 Sur le plan sociopolitique, on a fait observer que l'une des séquelles du colonialisme était le système éducatif axé sur la préparation aux professions intellectuelles.

9.2.4 On a fait également remarquer au cours des débats que dans l'organisation structurelle aussi bien que dans la technique de gestion du personnel, les réformateurs se heurtaient fréquemment à une résistance. Un conflit d'intérêts surgissait entre ceux qui étaient favorables aux réformes et ceux qui les sabotaient tranquillement. Certaines des raisons avancées pour expliquer cet état de choses sont exposées ci-après :

19. OIT - "Réunion technique d'experts sur le développement des ressources de gestion et d'entreprise en Afrique", Addis-Abeba, 5-16 décembre 1966, Partie I.



- (i) Le désir et le besoin de réforme vient généralement de l'intérieur de l'organisation et les autres groupes qui n'y sont pas intéressés dès le début ne sont pas enclins à l'appuyer ;
 - (ii) Les programmes de réforme ne bénéficient pas toujours du plein appui des dirigeants politiques et des cadres supérieurs ;
 - (iii) Le manque de confiance mutuelle entre les hommes politiques et les fonctionnaires ;
 - (iv) Les membres de l'organisation ne se considèrent généralement pas tous concernés par la réalisation des réformes.
- 9.2.5 Il semble y avoir une certaine ambiguïté structurelle dans l'organisation de la fonction publique. Le lien entre les diverses branches de l'administration n'apparaît pas toujours clairement.
- 9.3 Pour surmonter certains de ces nombreux problèmes, les recommandations suivantes ont été formulées :
- 9.3.1 Il importe que, dans chaque pays, les responsables politiques fixent des principes directeurs et des objectifs politiques clairs et précis.
 - 9.3.2 En matière d'éducation, les politiques, attitudes et institutions du passé devraient être modifiées de façon à conférer un caractère pratique et pragmatique à l'éducation, et à assurer que la formation dispensée répond directement aux besoins nationaux qu'il est possible de prévoir. Il conviendrait également de mettre en place les mécanismes permettant de réaliser et de soutenir ces réformes.
 - 9.3.3 La fonction publique nationale devrait cesser d'être introspective et de se tenir à l'écart, et accepter d'agir, comme elle est appelée à le faire, avec plus de vigueur et de conscience, non seulement en tant "qu'agent de changement", mais aussi en tant que véhicule d'unité nationale, aussi bien en ce qui concerne l'élaboration des politiques de développement national que l'exécution des plans et programmes nationaux. Cette nécessité deviendra plus apparente à mesure qu'augmentera le nombre de spécialistes dans la fonction publique.
 - 9.3.4 On a estimé que les changements devraient venir de l'intérieur et qu'un système d'autocorrection permanente devrait équiper la machine administrative. Chaque tentative de réforme ou d'adaptation devrait viser à :
 - (i) Retenir au service de l'Etat le personnel compétent et efficace ;
 - (ii) Supprimer les anomalies dans les structures et le fonctionnement des mécanismes ;
 - (iii) Maintenir un moral élevé et un esprit d'attachement à la réalisation des objectifs de l'organisation.



10. CONCLUSION

Le présent document s'est efforcé de placer dans leur perspective les diverses réformes structurelles et administratives en Afrique orientale. Il examine les raisons et le contenu de ces réformes. Il s'efforce également d'étudier l'approche structurelle intégrale dans ses rapports avec l'environnement Est africain. Il essaie de mettre en relief le fait que "l'adaptation de l'administration aux différents milieux socioculturels n'est pas toujours précédée d'une étude des cultures". Le dernier message du document est que la gestion-administration, comme le dit le professeur Morris, devrait cesser d'être considérée principalement comme une question de compétence, comme "une sorte de tradition artisanale de haut niveau qui pourrait être enseignée dans n'importe quel contexte culturel, et partant, comme une technique d'exportation en bien des points comparable à la charrue à bœufs, dont l'utilisation a été introduite dans de nombreuses sociétés de divers continents"²⁰.

Fundação Cuidar o Futuro

20. Ibid.



REFERENCES

1. Stephen H. Rhinesmith
Cultural - Organisational Analysis
The Interrelationship of value orientations and Managerial behaviour.
(McBar and Co, 1970)
2. "Improving the Effectiveness of the Public Service"
The Seventh Inter-African Public Administration Seminar, held at the
E.A.C. Staff College, Nairobi, Kenya.
(Government printers Nairobi, Kenya)
3. "Social and Cultural Factors in Management Development"
I.L.O., Management Development Series : No.5.
Management Development Branch, Human Resources Development - Genève, 1966.
4. N. K. Murkarji,
"Formulation of Administrative Reform Strategies paper", présenté au Inter-
regional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries,
ESA/PA/Meeting 1/4/28/6/71.

Fundação Cuidar o Futuro



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

REUNION D'EXPERTS SUR L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
ET DE LA GESTION AUX DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOCULTURELS

Tanger (Maroc) 26 - 30 septembre 1977

PROBLEMES POSES PAR L'EVOLUTION ET LA REFORME DES
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN AMERIQUE LATINE

par

Le Centre d'administration latino-américain pour le développement

Fundação Cuidar o Futuro

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

(SS-77/CONF.605/COL.7)



I. OBJECTIFS

L'un des traits les plus marqués de l'histoire latino-américaine des trente dernières années est la tendance de l'administration publique à prendre une importance croissante dans la plupart des pays de la région. L'administration publique suscite donc aujourd'hui un très vif intérêt qui se manifeste par de fréquents débats sur les problèmes administratifs et sur leur rôle essentiel dans le développement socio-économique de la région, ainsi que par la réalisation de nombreux programmes gouvernementaux destinés à introduire des changements dans l'administration publique afin d'en augmenter l'efficacité et le rendement.

L'objet du présent document est de soumettre quelques réflexions sur certains problèmes posés par l'évolution de l'administration publique en Amérique latine et de tirer en particulier quelques enseignements caractéristiques des nombreuses tentatives de réformes administratives effectuées dans la région.

A cette fin, on a abordé divers niveaux d'analyse. En premier lieu, on a tenté d'exposer certaines tendances propres au développement du secteur public de la région et importantes pour l'évolution de l'Administration - qui est l'instrument dont l'Etat se sert pour mettre en oeuvre ses politiques. En deuxième lieu, on a essayé de résumer certaines des difficultés que rencontrent les administrations publiques pour atteindre les objectifs fixés. Vient ensuite une étude des principales insuffisances des tentatives de réforme du secteur public. Enfin, l'énoncé des conclusions comporte quelques recommandations fondées sur les éléments d'appréciation susmentionnés. Il convient de souligner que l'évolution du phénomène administratif public a été marquée en Amérique latine par d'importants progrès. Le présent document ne se propose pas de décrire ces améliorations, qui sont traitées dans d'autres ouvrages ; il s'efforce plutôt de faire ressortir les problèmes que pose cette évolution. En outre, les tendances et les questions générales dont il est fait mention ne présentent pas un caractère universel en Amérique latine. On relève des exceptions ainsi que diverses particularités nationales. On a donc cherché à analyser certains traits structurels communs à de nombreux pays de la région et reflétant fidèlement leurs réalités.

Malgré le vif intérêt qu'elle suscite, la question de l'administration publique en Amérique latine n'a guère jusqu'à présent fait l'objet d'une étude poussée. Cependant, pour pouvoir opérer des changements positifs, il faut notamment connaître l'explication scientifique des phénomènes et des problèmes actuels, explication que seule, une recherche systématique peut fournir. Un effort dans cette voie s'impose donc et c'est là l'un des principaux objectifs que s'est donné le centre d'administration latino-américain pour le développement. Dans le présent document, il a cherché à éveiller l'attention en identifiant certains des problèmes et en soulignant à la fois leur importance et la nécessité de les analyser plus à fond.

II. EVOLUTION DU SECTEUR PUBLIC DANS LA REGION

On peut noter un accroissement du rôle que le secteur public joue dans l'économie et la société, en analysant son développement en Amérique latine au cours des dernières décennies. Selon la CEPAL, il est probable que l'expansion quantitative et l'inégale modernisation des activités de l'Etat ont été plus rapides que les processus de développement et de transformation de la société auxquels elles sont liées (1).

Divers indicateurs permettent de déceler l'ampleur de cette expansion du secteur public :

(a) La part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut représente un pourcentage croissant qui était supérieur à 15% vers la fin de la décennie 1960-1970 dans tous les pays de la région, à l'exception de la Colombie, d'El Salvador et du Guatemala (2).



(b) L'investissement public constitue un apport de plus en plus élevé dans le total de l'investissement brut en capital fixe. En 1973 et en 1974, il a correspondu à plus du tiers de l'investissement brut en capital fixe dans neuf pays (Bolivie, Brésil, République dominicaine, El Salvador, Equateur, Honduras, Mexique, Panama et Pérou) et à plus du cinquième dans sept autres pays (Argentine, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Uruguay et Venezuela)(3).

(c) Les recettes fiscales du secteur public représentent un pourcentage croissant du produit intérieur brut. L'évolution a été la suivante(4) :

Recettes fiscales :

Ensemble de l'Amérique latine (à l'exception de Cuba et des pays anglophones des Caraïbes :

(Pourcentage du produit intérieur brut en prix courants)

<u>Année</u>	<u>Pourcentage</u>
1960	13,0
1970	14,3
1971	14,3
1972	14,4
1973	15,0

Cette tendance au développement a conduit le secteur public à devenir dans certains cas le centre des décisions et facteurs essentiels pour l'évolution globale de l'économie. Au cours d'une importante réunion régionale, on a récemment noté que quelques Etats et entreprises publiques mobilisent une forte proportion des ressources de l'économie et s'assurent de plus en plus le contrôle des secteurs clés de l'infrastructure et des produits de base. Les grandes entreprises publiques de certains pays acquièrent la capacité opérationnelle et la dimension voulues pour jouer un rôle important sur les marchés mondiaux (5).

Le secteur public a aussi été amené à élargir ses objectifs, dont la complexité est allée croissante. Avec la réalisation de programmes publics dans des domaines très variés, de nouvelles tâches se sont ajoutées aux responsabilités traditionnelles de l'Etat. Il est possible de se faire une idée des objectifs assignés aux secteurs publics de la région à la lecture de ceux qui sont énumérés dans la Stratégie internationale du développement que l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandée pour la Décennie 1970-1980.

- (a) tirer parti des possibilités sans précédent qu'offrent les progrès scientifiques et techniques ;
- (b) mettre fin à d'anciens privilèges indus, à la richesse et à la pauvreté extrêmes et aux injustices sociales ;
- (c) maintenir un taux moyen de croissance annuelle d'au moins 6% pour le produit brut ;
- (d) maintenir un taux d'accroissement démographique annuel qui ne dépasse pas 2,5% ;
- (e) réduire de façon appréciable le chômage et le sous-emploi parallèlement à un accroissement rapide de la population active, afin d'améliorer la sécurité du revenu.
- (f) étendre et améliorer l'enseignement, la santé publique, la nutrition, le logement et la protection sociale ;



- (g) protéger et sauvegarder l'environnement ;
- (h) favoriser le bien être des enfants ;
- (i) assurer la participation de la jeunesse ainsi que la pleine intégration des femmes et des groupes minoritaires au processus de développement.

Cette tendance du secteur public à l'expansion a entraîné le développement des administrations publiques dont l'organisation pose maintenant des problèmes fort complexes.

Du fait de l'élargissement de leurs objectifs, elles doivent aujourd'hui intervenir dans des domaines très variés dont chacun a ses propres problèmes et elles ont la difficulté supplémentaire de devoir harmoniser l'ensemble de leur action. Dans bien des pays de la région, on se trouve en présence d'une administration géante, dont l'organisation efficace soulève de sérieux problèmes de gestion, tels que ceux dont il est fait mention ci-après.

III. DIFFICULTES SOULEVEES PAR LA GESTION DU SECTEUR PUBLIC

Au cours des vingt dernières années, l'Amérique latine s'est efforcée de rationaliser le fonctionnement de ses administrations publiques et d'en augmenter le rendement. Une grande partie des pays de la région est ainsi parvenue à mettre en place des systèmes raisonnablement structurés pour la planification, l'établissement des budgets, l'information statistique et la comptabilité nationale. Certains instruments de gestion ont été introduits. On a mené une action énergique pour améliorer l'organisation de la fonction publique pour promouvoir la décentralisation administrative et perfectionner la gestion des entreprises de l'Etat. Des institutions et des programmes ont été établis pour la formation professionnelle des fonctionnaires. On a créé des organismes pour l'analyse et la réforme de l'Administration.

Cependant, diverses difficultés subsistent dans le fonctionnement administratif du secteur public et l'on note un décalage entre les objectifs proposés et les résultats obtenus. Cet écart est notamment dû aux causes ci-après

(a) Problèmes relatifs aux objectifs des administrations publiques

Pour pouvoir gérer efficacement, il faut au préalable définir des objectifs opérationnels clairs et précis. L'efficacité doit être liée à des buts spécifiés. La recherche de l'efficacité pour elle-même est une déviation nocive en matière de productivité administrative. L'important est de fixer les buts fondamentaux de la gestion administrative en accord avec l'ensemble des objectifs que le plan global établit pour l'évolution du pays. On pourrait par exemple suivre une ligne d'action qui comporterait les étapes suivantes :

- (i) Elaboration de plans globaux de développement socio-économique, avec une ventilation selon leur degré opérationnel,
- (ii) A partir des objectifs opérationnels de planification, fixation des buts administratifs qu'il faut atteindre pour réaliser les premiers. Ventilation opérationnelle de ces buts administratifs.
- (iii) Détermination de stratégies et d'instruments de gestion administrative, à partir des buts administratifs identifiés.
- (iv) Analyse et recherche continues portant sur l'exécution du plan global ; et réadaptation des buts administratifs en fonction des rectifications qui y sont apportées.



Pour ce qui est des objectifs, il faudrait se livrer à un double travail. D'une part, il faudrait coordonner les objectifs de la gestion administrative avec ceux de la planification socio-économique globale ; d'autre part, il faudrait déterminer ce qu'on pourrait appeler "la conjoncture administrative" : à cette fin, les responsables de la gestion administrative suivraient en permanence l'exécution du plan socio-économique global et fixeraient des objectifs de "conjoncture administrative" en fonction des rectifications qui y sont apportées. Ce double travail permettrait à ces responsables d'une part, de disposer sans cesse d'un cadre solide et précis d'objectifs, vers lesquels ils devraient axer leur action et d'autre part, évaluer constamment leur degré d'efficacité et de réajuster en retour leur ligne de conduite.

L'application dans les faits d'un tel schéma théorique présenterait, dans la plupart des pays de la région, de grandes difficultés dues notamment aux raisons suivantes :

(a) Le cadre de référence que constitue la planification socio-économique globale n'a pas, dans la quasi-totalité des pays d'Amérique latine, un degré opérationnel suffisant pour servir d'armature aux objectifs du développement administratif. La planification globale nécessite au moins trois types d'instruments : des stratégies générales de développement, qui devraient fixer les grandes orientations retenues ; des plans à moyen terme, qui devraient établir, avec une ventilation sectorielle et régionale, les objectifs des projets essentiels et préciser les ressources à employer ; et des plans d'exécution annuels qui devraient indiquer en détail les moyens et ressources affectés à la mise en oeuvre de ces projets. Or, en Amérique latine, la planification globale, la détermination de stratégies, la définition de plans à moyen terme et surtout la planification à court terme, en sont encore au stade initial. Il est de ce fait difficile de fixer des objectifs concrets de développement administratif, spécialement des objectifs opérationnels. On a donc peu de chances de mener à bien la planification administrative car on a besoin du cadre de référence que constitue la planification économique et social pour en tirer des objectifs cohérents de gestion administrative.

(b) Jusqu'à présent, les efforts effectués pour élaborer des plans détaillés de développement administratif dans le cadre de la planification globale ont été limités. L'exécution efficace de tels plans exigerait de la part des spécialistes de la planification globale et de la planification administrative un travail interdisciplinaire intense qui n'a pu encore se faire en Amérique latine.

(c) On n'y a pas encore effectué non plus de recherches sur la "conjoncture administrative" ce qui suppose l'étude systématique des politiques de planification économique et sociale en fonction de leurs exigences administratives.

(d) Dans ces conditions, le choix des stratégies administratives et la création des institutions ou des instruments de gestion ainsi que la sélection des objectifs de développement administratif se font en fonction de critères qui présentent deux graves inconvénients :

- Ils sont purement administratifs, de sorte que l'on choisit les objectifs sans tenir compte ni de leurs incidences sur le développement global ni des exigences de ce dernier.
- Ils varient selon les secteurs et services de l'administration publique ce qui entraîne au niveau des objectifs des chevauchements et des contradictions.

(b) Problème posé par la technologie :

La gestion de l'Administration s'effectue au moyen d'une technologie administrative. En prenant cette expression dans un sens large et en y englobant des connaissances de tout ordre, - celles qui sont explicatives des modes d'organisation et



celles qui ont une orientation normative -, on peut considérer que deux voies s'offrent à la région pour acquérir la technologie qu'exige le fonctionnement efficace des administrations publiques :

(i) La création locale de technologie qui oblige à franchir toutes les étapes laborieuses que comporte la genèse de connaissances techniques pour trouver la solution des principaux problèmes de gestion. Ce processus est irremplaçable parce que les pays en développement présentent ces particularités historiques et écologiques très précises qu'il faut analyser systématiquement pour découvrir les réponses techniques voulues.

(ii) Le transfert de technologie - bien qu'il soit d'une grande utilité pour donner une impulsion au développement administratif, l'expérience des pays en développement a démontré qu'il ne doit pas s'opérer selon une optique simpliste et mécanique. Pour que ce transfert puisse donner des résultats positifs, il faut passer par une série d'étapes très complexes. On doit notamment identifier avec précision les besoins nationaux qu'il peut contribuer à satisfaire ; il faut que le pays bénéficiaire ait une connaissance approfondie des diverses techniques étrangères possibles et qu'il mette au point des critères pertinents de sélection pour écarter en partie ou en totalité celles qui sont inadaptables aux conditions nationales ou sans rapport avec les objectifs nationaux prioritaires, malgré les aspects positifs qu'elles peuvent éventuellement présenter en matière administrative ; il faut enfin que le pays soit capable d'adapter au milieu local les techniques extérieures qui font l'objet du transfert.

Tant la mise au point d'une technologie générale que le transfert des techniques sous une forme adéquate exigent des capacités critiques et créatrices considérables dans le domaine scientifique et technique.

A tous ces égards, l'Amérique latine, de même que les autres régions en développement, a de grands lacunes à combler. En outre, si l'on veut créer une technologie, il faut investir des sommes importantes pour réaliser des projets de recherche appliqués, pour former des chercheurs et pour établir les organismes de recherche nécessaires. Les participants à la deuxième réunion de spécialistes de l'administration publique (convoquée par l'Organisation des Nations Unies) ont fait observer que si les pays en développement n'ont pu mener à bien ce processus de transfert et de création c'est parce qu'une bonne partie des dépenses et des investissements proposés doit être consacrée à la planification administrative, par exemple aux travaux de recherche et de développement en matière administrative. Or, de nos jours, la plupart d'entre ces pays affectent des crédits insignifiants aux travaux de recherche et de développement indispensables pour planifier et réaliser les réformes administratives nécessaires (6).

Le transfert de techniques administratives en Amérique latine, de même que dans une grande partie du Tiers Monde, a été influencé par des attitudes de reproduction machinale. Le "mimétisme administratif" que l'on a noté dans le développement administratif de divers pays africains (7), est aussi le fait de l'Amérique latine. Dans de nombreux cas, ce transfert ne s'est pas effectué avec efficacité. On a négligé de définir les besoins ; on n'a pas eu d'idée arrêtée sur les diverses options possibles ; faute de critères de sélection suffisamment élaborés, on a opéré des transferts qui ont eu des effets bien différents de ceux qui étaient recherchés. L'informatique en est un bon exemple : le facteur le plus important de son évolution en Amérique latine réside peut-être dans le fait qu'on l'y a introduite sans songer à mettre en place l'infrastructure requise pour procéder aux recherches essentielles, analyser cette technique, l'adapter et l'appliquer aux besoins des pays de la région (8).



(c) Problèmes relatifs aux ressources humaines

La qualité des ressources humaines affectées à la gestion publique est une condition déterminante du niveau d'efficacité que l'on peut atteindre. L'Amérique latine a fait beaucoup d'efforts dans ce domaine. Divers pays ont tenté de créer des systèmes modernes d'administration du personnel qui ont même parfois reçu une consécration juridique.

Des pays tels que le Brésil, la Colombie, l'Equateur, le Costa Rica, le Panama et le Venezuela ont introduit des modèles modernes d'administration du personnel et des plans de carrière tandis que l'Argentine, le Pérou et l'Uruguay appliquaient des systèmes relativement institutionnalisés sans pour autant adopter en bonne et due forme des plans de carrière administrative.

Les difficultés rencontrées lors du transfert de ces techniques sont de nature variée. Elles tiennent notamment aux facteurs suivants :

(i) Lacunes concernant la formation professionnelle du personnel

Dans toute l'Amérique latine on a désormais conscience du rôle important que joue la formation professionnelle dans le progrès administratif. Aussi s'est-on livré ces dernières années à une intense activité de formation et d'enseignement. La région dispose actuellement dans ce domaine d'un grand nombre d'institutions et de programmes destinés aux fonctionnaires. Dans les universités on note aussi un développement considérable des études consacrées aux sciences administratives. Cependant, malgré les importants progrès réalisés, certaines déficiences subsistent auxquelles il convient de remédier :

- La formation professionnelle ne s'appuie pas sur des recherches détaillées concernant les besoins à court, à moyen et à long terme. Il faudra donc l'adapter davantage aux exigences de la planification globale.

- Les activités existantes ne constituent pas encore un tout cohérent. On note des absences de liaison ainsi qu'un défaut de planification et de coordination organiques. Dans les pays en développement, il arrive fréquemment que la formation administrative dispensée par les universités soit sans rapport avec les nécessités du secteur public. Bien que ce secteur soit dans ces pays l'un des principaux débouchés qui s'offrent aux spécialistes des sciences administratives, les plans d'études conduisant aux carrières administratives et comptables sont axés, dans bon nombre d'universités, non pas sur la préparation d'un personnel qualifié pour la gestion des affaires publiques mais sur la formation conduisant à l'entreprise privée.

Les contenus des programmes de formation professionnelle ont été influencés par le transfert mécanique de techniques. En outre, ils ne sont pas conçus de manière à développer chez les étudiants, les aptitudes créatrices et le sens critique indispensables à l'invention ou au transfert efficace d'une technologie administrative.

(ii) Insuffisance de la rémunération

La rémunération joue un rôle vital dans la motivation du fonctionnaire. Bien que l'établissement de plans de carrière administrative ait amélioré sa situation dans certains pays en lui assurant la stabilité et divers avantages, plusieurs problèmes touchant aux rémunérations subsistent dans ces pays et se posent avec une acuité encore plus grande dans ceux où ces plans n'existent pas. Parmi les plus importants figure l'écart entre la rémunération de la plupart des fonctionnaires et le coût de la vie, écart qui va généralement grandissant en raison du taux élevé d'inflation qui sévit dans une bonne partie de la région. Comme l'a souligné l'association latino-américaine des administrations publiques (ALAP), les systèmes imparfaits de rémunération ne prévoient pas de correction



périodique des traitements en fonction de l'élévation constante du coût de la vie, ce qui entraîne leur dégradation constante en valeur réelle. Les techniciens aussi bien que les cadres sont obligés de se livrer à des activités complémentaires en dehors de l'Administration, ce qui diminue leur rendement ; quant aux fonctionnaires des catégories inférieures, les angoisses économiques insolubles que provoque en eux l'inflation effrénée des pays latino-américains ne leur permet pas de travailler avec la tranquillité voulue pour atteindre une productivité acceptable (9).

Aux problèmes précédents s'ajoute la disparité qui existe d'ordinaire entre les traitements du secteur public et ceux du secteur privé, ce qui provoque un exode continu des fonctionnaires vers le secteur privé. La faiblesse des régimes d'assurances et de sécurité sociale est aussi une source de problèmes dans le secteur public. Etant donné la faiblesse des retraites et des pensions, les fonctionnaires tentent de demeurer en fonctions par tous les moyens, ce qui rend difficile la promotion de toutes les catégories de personnel.

(iii) Faible participation du fonctionnaire à l'action de l'Etat :

Dans les modèles modernes de gestion on accorde à la participation du fonctionnaire un poids décisif pour l'obtention d'une productivité élevée. L'idée qu'il faut notamment, pour que le fonctionnaire ait un bon rendement, qu'il se sente engagé dans la gestion des affaires publiques est aujourd'hui une notion admise en Amérique latine. Cependant, les progrès réalisés sur le plan de la conception et de l'application de mesures propres à promouvoir la participation active des fonctionnaires à la gestion de l'Etat, n'ont guère été mis à profit jusqu'à présent.

IV. LES EXPERIENCES DE REFORME ADMINISTRATIVE

Les dirigeants politiques des pays de la région ont pris de plus en plus conscience de l'importance d'une modernisation administrative et c'est un progrès dans l'évolution des administrations publiques en Amérique latine. C'est un pas en avant dans la mesure où il a mis en évidence la nécessité de mener une action énergique pour résoudre les problèmes posés par la gestion d'un secteur public en continuelle expansion. Cette nouvelle attitude a conduit à réaliser des programmes qui tentent de corriger les faiblesses de la gestion publique et à lancer un mouvement de réforme administrative. On n'a pas encore effectué les recherches systématiques qui permettraient de mesurer les réussites et les limites de ces expériences et il est donc difficile de procéder à l'échelon régional à un échange d'informations sur les enseignements acquis dans ce domaine.

Néanmoins, on peut constater directement que ces réformes ont eu certains résultats positifs. Ainsi, de nombreux pays ont créé des organismes spécialement chargés de diagnostiquer les problèmes administratifs et de concevoir des programmes pour les résoudre ; des professionnels ayant reçu une bonne formation se sont familiarisés avec les problèmes administratifs, ce qui a contribué à élever le niveau de spécialisation des personnels ; enfin, il a été possible d'introduire certaines techniques modernes. On a toutefois l'impression qu'en Amérique latine, comme dans d'autres régions en développement, ces réformes n'ont pas atteint leurs objectifs les plus importants.

Le but était en effet de modifier profondément les comportements et les relations administratives, ce qui ne pouvait logiquement manquer de léser certains intérêts acquis, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Administration ; aussi peut-on considérer comme l'un des principaux obstacles au mouvement réformateur la résistance opposée par ces groupes qui avaient intérêt à l'entraver. Outre ce facteur, d'autres influences négatives ont joué dans le cas de l'Amérique latine, telles que la prédominance d'une conception du changement administratif, qu'on peut dénommer "formalisme" et qui est commune à tous les pays en développement.



Les caractéristiques du "formalisme" sont les suivantes :

(a) L'esprit schématique

Les modes d'organisation du secteur public sont déterminés par des variables de diverse nature : économiques, politiques, culturelles, sociales, administratives, etc. Le formalisme a tendance à analyser exclusivement ces modes du point de vue administratif, et les solutions proposées ne visent qu'à modifier les relations formelles établies entre les différentes fonctions administratives. Les réformateurs de l'Administration cherchent avant tout à analyser les structures formelles à l'intérieur de telle ou telle organisation, à en concevoir de nouvelles et à les institutionnaliser sur le plan juridique. Ainsi, les plans de réforme ont généralement consisté à opérer de simples changements ou transferts de fonctions d'un organisme public à un autre, le critère retenu étant que l'on peut résoudre les problèmes de l'Administration en modifiant les "organigrammes" ou tableaux des divers services. Ce point de vue formel et simpliste méconnaît les raisons majeures qui sont à la racine d'une mauvaise gestion du secteur public et qui tiennent par exemple au processus de la prise de décisions à la formation d'un personnel de haut niveau, à la motivation et aux qualités des cadres administratifs, à la dépendance technologique en matière d'administration, au cadre sociopolitique de l'Administration et, enfin, à un ensemble d'éléments qui déterminent le degré d'efficacité et qui n'ont généralement pas grand chose à voir avec de simples transferts d'activités d'un service à un autre (10).

En se plaçant dans l'optique étroite et schématique du formalisme on laisse de côté, dans les programmes de réforme administrative, des problèmes tels que ceux que nous venons d'identifier ou de mentionner, et on croit qu'on peut les résoudre par des retouches de pure forme. Par exemple, il est typique du formalisme de vouloir coordonner la réforme administrative et la planification économique en plaçant les organismes chargés de la réforme sous la juridiction des organismes de planification ou en les rattachant officiellement à ces derniers, ce qui a donné des résultats désastreux dans la pratique.

(b) L'organisation "en courbe plane"

Souvent dans l'optique formaliste, le changement administratif consiste essentiellement à perfectionner certaines méthodes au lieu de remettre en cause leur existence même. Yehzekel Dror voit dans cette manière d'agir "une organisation en courbe plane" : on tente d'optimiser une courbe plane déterminée au lieu de rechercher une autre courbe ou - pourrait-on ajouter - un autre espace (11). C'est avoir une vision étroite du changement administratif, et essayer d'accroître l'efficacité de méthodes erronées au lieu d'analyser les rapports des procédures administratives étudiés avec les objectifs de la planification globale pour déterminer l'utilité réelle de ces procédures.

En soumettant l'Administration à une telle analyse, on recherche des résultats immédiats et visibles, une économie de temps ou de personnel par exemple, en négligeant les résultats qui comptent à long terme, et les solutions qu'on pourrait apporter aux problèmes les plus graves.

A cet égard, on a pu dire que le souci exclusif de l'efficacité et de l'économie risquait d'inciter à perpétuer les systèmes existants, aux dépens d'actions plus novatrices et plus importantes qui pourraient paraître plus coûteuses (12).

(c) L'optique économique

Il arrive que par formalisme on se fixe des buts en reproduisant mécaniquement des solutions propres aux entreprises du secteur privé. C'est présenter comme modèle optimal les modes d'organisation et les niveaux d'efficacité de ces entreprises, sans comprendre qu'il peut y avoir de grands inconvénients à les transplanter



dans les organismes du secteur public. En effet ceux-ci se caractérisent par des objectifs plus complexes et de nature différente - contribuer par exemple au développement global, à l'élévation du niveau de vie et au plein emploi - et ils ne sauraient rechercher la rentabilité ou suivre les lois du marché. En formulant mécaniquement des propositions économiques, le formalisme tente par exemple de mesurer les résultats de la gestion des organismes publics à l'aide des instruments statistiques employés pour évaluer la rentabilité commerciale au lieu de mettre au point des moyens et des critères permettant d'apprécier les résultats de la gestion publique en fonction des objectifs ultimes qui lui sont assignés.

(d) L'attitude cognitive

Les propositions en vue de changer l'organisation du secteur public, qui caractérisent les réformes formalistes, ont eu d'ordinaire pour complément des projets de formation professionnelle destinés à préparer les fonctionnaires à leurs nouvelles tâches. Le grave défaut de cette optique est d'ignorer que le progrès administratif ne se ramène pas à une simple amélioration des connaissances et qu'il consiste également à modifier les motivations et les comportements. Les problèmes auxquels se heurte la réforme administrative sont dus soit à un défaut de connaissances adéquates (attitude cognitive) soit à une absence de comportements appropriés (système de valeurs). Laquelle de ces carences est-elle davantage de nature à faire obstacle aux réformes, à les entraver (13)

(e) Le changement "exogène"

Le formalisme a choisi d'ordinaire comme stratégie d'imposer directement le changement pour essayer de mener à bien les tentatives de réforme administrative, ce qui a rendu les changements plus précaires à moyen et à long terme. Ce style de réforme néglige la participation des fonctionnaires et ne leur donne guère de chance de comprendre l'utilité et la pertinence des changements proposés. Dans ces conditions, les réformes ont tendance à tomber en déliquescence quand elles ne sont plus imposées avec la même énergie et à mourir peu à peu quand la contrainte disparaît, car elles ne tirent pas leur force de l'intérieur. Aussi, le maintien d'un d'un changement imposé par la force exige-t-il un contrôle permanent des agents de la réforme. Tel n'est pas le cas lorsque le système qui fait l'objet du changement intériorise les valeurs de la réforme(14).

On s'efforce de réviser et d'améliorer les réformes administratives formalistes courantes dans les pays en développement, mais celles-ci ont une vision erronée du sens qu'il faut donner à un changement d'organisation dans l'Administration. Elles le perçoivent comme un phénomène purement administratif qui est axé sur la recherche de la meilleure combinaison possible entre les fonctions d'éléments formels et que l'on peut imposer de l'extérieur. En réalité, il s'est avéré que la réforme administrative est un processus éminemment social qui fait intervenir de multiples variables de caractère divers, et dont la mise en oeuvre effective exige une action suivie dans le temps, la participation des fonctionnaires et leur intériorisation des transformations effectuées.

V. CONCLUSION

Dans les pays d'Amérique latine, les administrations publiques ont actuellement une grande importance par leur dimension et par le rôle qu'elles jouent dans la société et dans l'économie, ainsi que par le nombre élevé de réalisations dont elles peuvent se prévaloir.

En général, la capacité administrative du secteur public a été s'améliorant car l'Amérique latine a mené une action énergique dans ce domaine ayant pris de plus en plus conscience de l'importance du problème, et elle a obtenu des résultats concrets. Cependant, elle doit s'engager encore plus avant, et dans les plus brefs



délais, dans la voie du progrès. C'est une nécessité qui s'impose sur ce continent où, lors de l'évaluation de la mise en oeuvre de la Stratégie internationale du développement, on a pu conclure que le système productif continuait à être incapable d'apporter une réponse et une solution à des problèmes urgents, tels que la pauvreté des masses, l'accroissement du chômage, l'insuffisance des services sociaux essentiels et la maigre participation des couches majoritaires de la population à la vie économique et sociale de leur pays (15).

Les changements qu'il conviendrait d'apporter à la gestion du secteur public ne sont certes possibles que si on entreprend une action cohérente et systématique pour résoudre certains problèmes importants ; il n'en demeure pas moins qu'en surmontant certains obstacles et en améliorant des stratégies inadaptées, comme celles qui sont mentionnées dans le présent document, on peut contribuer au développement administratif. Aussi faudra-t-il s'efforcer de coordonner étroitement la planification socio-économique globale à la gestion administrative pour les questions essentielles exigeant une coopération interdisciplinaire en ne se bornant pas à établir des liens selon des modèles purement formels ; on devra aussi s'employer à concevoir et à appliquer des politiques nationales suscitant la création et le transfert de technologies administratives afin de trouver des réponses techniques qui tiennent compte des réalités et des intérêts nationaux ; il faudra organiser à l'intention des fonctionnaires des systèmes nationaux de formation professionnelle qui répondent aux besoins prioritaires de l'Etat et qui établissent un lien organique entre les efforts du secteur public et ceux des universités ; on devra agir sur les conditions fondamentales de travail des fonctionnaires (en prévoyant par exemple la révision périodique de leur rémunération en fonction du coût de la vie), et créer les conditions voulues pour assurer leur participation active.

La tâche délicate que représente la réforme administrative doit également bénéficier du maximum d'appui politique. Comme nous l'avons signalé à maintes reprises, il s'agit d'une évolution qui ne prend pas fin à un moment déterminé et qui doit se poursuivre constamment.

L'analyse de l'expérience acquise avec les programmes formalistes sera fort utile pour l'avenir de la réforme administrative. Il faudra aussi agir dans une optique nouvelle, tenir compte de la richesse et de la complexité du processus social de transformation des modes d'organisation, transcender le simplisme et le schématisme pour s'appuyer sur une recherche et une analyse interdisciplinaire de la réalité, ne pas céder à la tentation commode de fixer des objectifs faciles et superficiels au lieu de rechercher des innovations fondamentales, renoncer au transfert mécanique des schémas du secteur privé pour s'efforcer d'aboutir à des conceptions qui tiennent compte de la nature et des véritables objectifs et caractéristiques du secteur public, adopter pour la mise en oeuvre de la réforme, des stratégies qui visent à influencer sur les comportements et le système de valeurs du personnel et qui ne portent pas seulement sur le domaine cognitif et élaborer à cette fin des modèles de participation qui suscitent en lui des motivations réelles en faveur du changement.

Par réforme administrative, il ne faut pas entendre une simple modernisation de l'appareil technologique public ni l'importation massive de techniques administratives en provenance de l'extérieur ; il convient de l'envisager comme un changement de culture administrative qui s'appuie sur une définition claire du type de pays que l'on veut construire et de l'administration publique dont ce pays doit se doter (16).

Les pays d'Amérique latine, en coordonnant leurs efforts et en se prêtant mutuellement appui pour leurs programmes de développement administratif grâce par exemple au Centre d'administration latino-américain pour le développement (CLAD), ainsi que les pays d'Afrique et d'Asie, qui peuvent collaborer par l'entremise de leurs Centres régionaux CARRAD et ACDA, voient s'ouvrir de nouvelles possibilités d'enrichir et de stimuler leurs mouvements respectifs de réforme



administrative. Il faut aussi comprendre que tous ces pays ont chacun leurs caractéristiques propres mais qu'ils ont également des problèmes communs en tant que pays en développement. Il importe qu'ils échangent leurs données d'expérience en matière de développement administratif et qu'ils établissent entre eux une coopération technique horizontale.

Le recours aux trois Centres régionaux précités pour mener cette action conjointe présenterait un avantage évident pour les réformes administratives entreprises par les Etats de ces trois régions.

Fundação Cuidar o Futuro



Notes

1. CEPAL, El Desarrollo Latinoamericano y la Coyuntura Económica Internacional, Segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo, primera parte, Desarrollo Económico y Social de América Latina ; vol. 1, page 19.
2. CEPAL, Tendencias y Estructuras de la Economía Latinoamericana, Document E/CN.12/884, 1971, page 54.
3. CEPAL, Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1976, Document E/CEPAL/1021, page 51.
4. CEPAL, idem page 73
5. CEPAL, Informe de la Tercera Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), Document E/CEPAL/1025, 1977, pages 18 et 19
6. Nations Unies, La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de la Segunda Reunión de Expertos, Document ST/TAO/M/57, New York, 1971, page 6.
7. Ver Georges Langrod : "Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique," Revue internationale des sciences administratives, Institut international des sciences administratives, vol. XXXIX-1973, N° 2, pages 119-132
8. John A. Kennerley, Limitaciones y Deficiencias Observables en la Experiencia Latinoamericana en Materia de Generación, Transferencia y Empleo de las Tecnologías Modernas de Procesamiento de Información, Seminario Latinoamericano sobre Producción y Transferencia de Tecnología Administrativa para el sector público en América Latina, CIAD, 1976
9. ALAP, Evolución de la Administración Pública en América Latina en los Últimos Veinte Años : Experiencias y Lecciones, Bogotá, mai 1974.
10. Luis Rodríguez Mena, Algunas Consideraciones sobre la Reforma Administrativa en Venezuela, Revista Venezolana de Administración Pública, n° 3, page 4
11. Yeheskel Dror, Reflexiones sobre la Producción de Tecnología Administrativa para el Sector Público en los Países en Desarrollo, Seminario Latinoamericano sobre Producción y Transferencia de Tecnología Administrativa para el Sector Público en América Latina, CIAD, 1975.
12. Nations Unies, Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en Gran Escala en los Países en Desarrollo ; page 10
13. Kleber Nascimento, Reflexiones sobre la Estrategia de la Reforma Administrativa : la Experiencia Brasileña, Revista de Administração Pública, Fondation getulio Vargas, Brésil, premier semestre 1967.
14. Kleber Nascimento, id.
15. CEPAL, Informe de la Tercera Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, op. cit. page 4
16. Luis Rodríguez Mena, op. cit. page 19.



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

REUNION D'EXPERTS SUR L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
ET DE LA GESTION AUX DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOCULTURELS

Tanger, Maroc, 26 - 30 septembre 1977

LES ORIGINES BONAPARTISTES ET LES FAIBLESSES DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE CENTRALE ET PROVINCIALE EN TURQUIE

Etude d'un cas de transplantation des administrations

par

Kurthan Fisek

Professeur adjoint d'administration publique

Faculté des sciences politiques

Université d'Ankara

Turquie

Fundação Cuidar o Futuro

Les points de vue exprimés dans ce document, le choix des faits présentés et les opinions exposées à leur égard n'engagent que la responsabilité de l'auteur et ne traduisent pas nécessairement les vues de l'Unesco.

(SS-77/CONF.605/COL.9)



INTRODUCTION

A partir du XIXe siècle, l'administration publique de la Turquie a été organisée et réorganisée selon les principes du "bonapartisme", ce qui signifie qu'elle repose sur des relations extrêmement centralisées entre la petite propriété terrienne, un exécutif fort, une bureaucratie gigantesque et une armée prépondérante. Cette trame de principes qu'incarne et qu'inspire le Code Napoléon (1804) représente non seulement le fondement matériel de l'administration publique turque, mais il a été également la source de ce qu'étaient les orientations essentielles de toute la législation en vigueur dans l'Europe continentale et en Turquie aux XIXe et XXe siècles. Il est donc indispensable, pour mieux comprendre ce que sont les structures de l'administration du pays et les problèmes qu'elle rencontre, de bien saisir ce qu'est le "bonapartisme", tel qu'il est appliqué aux moeurs administratives turques.

Depuis Marx, de nombreux spécialistes des sciences sociales considèrent "l'absence de propriété terrienne (comme) la clé de tout l'Orient" (MESC, 99). C'est en 1858 que les Ottomans ont échappé à cet ordre "oriental" de la nature, lorsque la Loi agraire (Arazi Kanunnamesi) a légalisé ce qui existait déjà en fait depuis deux siècles, c'est-à-dire la propriété privée. A la suite de cette loi, "la petite propriété est non seulement devenue au sein de l'Empire ottoman, l'unité organique de base de l'activité économique, mais elle a également consolidé les fondements matériels et techniques de l'administration publique centralisée" (KFAT, 2). Comment cette évolution a-t-elle pu se produire ?

Etant donné que la superficie moyenne d'un lot est de 25 dönüms (24.000 m²) et que l'agriculture emploie 67,7 % de la population totale de la Turquie (SIS, 85), on en conclut aisément que les petits propriétaires représentent, même aujourd'hui, la classe la plus nombreuse de la société turque. Même en l'absence de statistiques détaillées sur la propriété foncière au XIXe siècle, et sans vouloir ignorer ses processus naturels comme la centralisation et la concentration, il faut reconnaître que la prépondérance des petits propriétaires constitue le point de départ de notre analyse. En premier lieu, les hommes qui constituent cette masse énorme vivent et travaillent dans des conditions analogues. En second lieu, vu qu'il n'existe aucun plan détaillé de division du travail et étant donné le retard que connaît la technologie de la production, non seulement les petits propriétaires se trouvent contraints de vivre en autarcie, mais il est également impossible d'établir des interrelations multiples au sein de cette masse considérable. En troisième lieu, l'état d'isolement qui en résulte est encore aggravé (et entretenu) par des facteurs comme la pauvreté, le manque de communications, l'insuffisance des moyens de transport, etc. Dans ces conditions, comment un gouvernement central peut-il utiliser cette vaste masse qui contribue par les impôts aux finances locales, et qui fournit aux forces armées centrales la quasi-totalité de leurs effectifs ? Même si cela semble paradoxal, ce sont les mêmes circonstances qui contraignent les petits propriétaires à n'avoir aucune relation entre eux (et à vivre dans l'isolement) qui les forcent également à se rapprocher et qui les rapprochent les uns des autres.

Lorsque nous avons procédé à un examen rétrospectif de l'appareil administratif turc et ottoman, nous avons fait ailleurs la remarque que "la superstructure administrative de la petite propriété est formée, non par intégration, mais par simple addition des quantités homologues. De même que les Ottomans réunissaient plusieurs petites propriétés familiales pour en faire un village, c'est-à-dire la base de l'imposition, et de même que les villages étaient groupés en nahiye (commune), Kaza (district), liva (sous-province) et vilayet (province), selon



cet ordre hiérarchique précis, de même, la structure de la première administration républicaine était formée, à l'exception de la sous-province, à partir des villages en communes, puis en districts et en provinces. Cette structure administrative est demeurée intacte à ce jour". (KFAT, 3). La question que l'on se pose est de savoir comment imprimer ce mécanisme aux mailles très lâches, fragmenté et pesant, un mouvement centralisé et unifié. Une fois que l'on a compris comment fonctionne la mentalité du petit propriétaire, il est aisé de répondre à cette question :

L'étendue des rapports mutuels et des relations sociales étant ce qu'elle est, les petits propriétaires, par nature, ne sont pas en mesure de défendre pour eux-mêmes les intérêts qu'ils ont en commun, en d'autres termes, ils ne peuvent pas se représenter eux-mêmes; ils doivent être représentés par d'autres... C'est ici qu'intervient la mentalité du paysan. Un pouvoir gouvernemental sans limites, ou un gouvernement fort, succédané commode du seigneur féodal d'antan, est universellement reconnu comme dispensateur de protection et de bienfaits en échange d'une soumission totale. En conséquence, l'optique sociale de la tranche la plus vaste de la paysannerie (c'est-à-dire les petits propriétaires) trouve son expression politique concrète dans l'omniprésence et l'omnipotence de la branche exécutive du pouvoir central... En Turquie, certaines strates sociales ont constamment aspiré à un gouvernement fort qui représentait en même temps un élément indispensable de notre vie politique. Ceci est encore plus frappant lorsqu'on observe qu'environ deux tiers des 637 mois qui se sont écoulés depuis la proclamation de la République ont été régis par la loi martiale... Cette attitude idéologique, à laquelle adhère la majorité de la population, est transformée en une force matérielle par l'intermédiaire d'une bureaucratie énorme et d'une armée prépondérante. On peut rapprocher cette situation de l'expérience de la Révolution française. Une fois que les "tampons" du féodalisme ont été détruits et que les petits propriétaires ont été répartis de façon égale dans le pays, les agents du pouvoir central... ont aisément acquis les moyens et la capacité d'exercer, à partir d'un centre suprême, une action uniforme sur tous les points d'une masse égale... L'autonomie relative dont jouissait l'appareil administratif turc jusque dans les années 1940 prouve bien que les analogies entre les deux expériences sont loin d'être superficielles. (KFAT, 3-4).

Fundação Cuidar o Futuro

Pour conclure cette première analyse de la forme et de l'essence "bonapartistes" de l'administration publique que les Ottomans ont légués à la Turquie, il faut souligner que (1) le bonapartisme représente à la fois la conception universelle des petits paysans, et une relation administrative spécifique qui impose la centralisation par l'interaction de la petite propriété, d'un gouvernement fort, de la bureaucratie et de l'armée; (2) une approche "bonapartiste" de l'organisation du pouvoir central est caractéristique des premiers stades du passage du féodalisme au capitalisme; (3) de même que les réformes ottomanes du début du XIXe siècle étaient inspirées par des principes issus de la Révolution française comme l'inviolabilité de la vie, de la liberté et de la propriété privée, les réformes administratives ottomanes de la fin du XIXe siècle ont été profondément influencées par les éléments du Code Napoléon mentionnés ci-dessus; (4) l'appareil administratif aux mailles lâches et fragmenté qui en est issu et qui avait été adopté à l'origine par l'Empire ottoman, est encore intact. Que se passera-t-il lorsque la société changera, que la consolidation des relations commerciales rendra la petite propriété surannée? Nous arrivons maintenant à la dernière partie de notre analyse.



LES CHANGEMENTS SOCIO-ECONOMIQUES SURVENUS EN TURQUIE ET LEURS EFFETS SUR L'ADMINISTRATION

L'administration, de par sa nature, doit se plier aux exigences de l'économie et en faciliter le bon fonctionnement. Il faut donc que les changements socio-économiques (qui se produisent plus ou moins naturellement) soient appuyés par une réorganisation administrative (qui réclame un effort conscient). Faute de quoi, la contradiction croissante entre l'expansion économique et la stagnation administrative entrave le développement économique, ou isole totalement l'administration de la réalité sociale. La Turquie souffre de ces deux maux. Il ne faut pourtant pas croire que cette situation est exceptionnelle ; chaque fois qu'il y a transplantation administrative, que l'on veut asseoir des structures empruntées ailleurs sur des bases qui conviennent mal (ou pas du tout) il en résulte au bas mot un manque d'harmonie.

Si la Turquie avait fait preuve de suffisamment de prévoyance et de prudence, elle aurait pu s'éviter les conséquences désastreuses et discordantes de la trans-plantation administrative. D'une part le modèle de propriété foncière en vigueur en France après la Révolution (c'est-à-dire la petite propriété présentait des analogies étroites avec celui qui a fait son apparition en Turquie après la Loi agraire de 1858 ; d'autre part, le laps de temps de plus d'un demi-siècle qui s'est écoulé entre les deux expériences avait fourni aux responsables de la réforme en Turquie toute une somme d'expérience administrative dont ils auraient pu s'inspirer. Troisièmement, le processus permanent de centralisation et de concentration de la propriété foncière en France avait déjà apporté la preuve que la petite propriété était condamnée à disparaître et qu'il était dangereux de maintenir un système administratif centralisé reposant sur la petite propriété une fois que la petite propriété avait cessé d'exister. Enfin, les auteurs de la réforme administrative turque ont eu l'occasion d'observer directement, à la fois la direction prise par l'évolution sociale, et les moyens et méthodes qu'il était possible d'appliquer pour plier l'administration aux exigences de l'économie. Rien n'indique que les réformateurs turcs aient puisé dans cette vaste réserve d'expérience administrative. Bien au contraire, tout semble prouver que c'est sur un appareil administratif vieux de plusieurs siècles que repose encore la structure sociale de la Turquie moderne. Nous allons maintenant voir quelles sont les conséquences de cette contradiction.

La productivité étant fonction de la dimension, le développement des relations commerciales contribue à élargir l'assise organique de l'activité économique. "Les statistiques révèlent qu'en Turquie la petite propriété est en train d'être rapidement absorbée par de plus grandes propriétés, par le biais du bail ou du métayage... En 1952, les fermes de moins de 200 ares représentaient 62,12 % du nombre total des exploitations, avec 18,64 % du total des terres cultivables. En 1963, ces pourcentages étaient respectivement tombés à 40,91 % et 7 %." (SIS, 108-109). Par ailleurs, les moyens de transport et de communication ont connu un essor rapide au cours des années 1950. Si l'on considère que le seul réseau des routes de campagne s'est développé dans une proportion de 212 % entre 1963 et 1967, on peut supposer sans crainte de se tromper que cette croissance rapide se poursuit. En outre, la tendance que l'on a observée chez les petits propriétaires qui vivaient jusqu'à présent en antarcie à fusionner avec des exploitations plus grandes, "signifie que les petites propriétés vont disparaître complètement de l'agriculture commerciale" (SIS, 109-110). Enfin, le secteur nationalisé de l'économie turque, qui contribue pour la moitié au PNB du pays, s'organise actuellement selon les principes de la régionalisation ; on compte 36 ministères et entreprises économiques d'Etat organisés de cette façon (GSSA, 37). Ceci est significatif,



surtout si l'on considère qu'en Turquie, la province est la plus grande unité administrative. En un mot, l'administration est demeurée inchangée alors que la taille des unités fondamentales de l'organisation économique augmentait.

Si l'administration turque avait connu une évolution parallèle à celle de l'économie, la structure administrative morcelée qui correspond à la petite propriété aurait été finalement remplacée par un appareil d'Etat centralisé, qui aurait fonctionné selon les principes de la régionalisation. Cela n'a pas été le cas. Au contraire, toutes les réformes administratives, du début du XIXe siècle jusqu'à une période avancée des années 1960, ont eu pour but d'augmenter les effectifs, les attributs et les pouvoirs de contrôle des organes centraux de l'administration publique, en restreignant les frontières des unités de base de l'administration. Le tableau I illustre ce qui précède :

TABEAU 1 - AUGMENTATION NUMERIQUE DES UNITES ADMINISTRATIVES EN TURQUIE

Commune (Bucak)		District (Ilçe)		Province (Il)	
Année	Nombre	Année	Nombre	Année	Nombre
1929	750	1930	336	1933	57
1933	876	1940	382	1935	62
1944	937	1950	434	1939	63
1953	940	1955	493	1953	64
1962	923	1960	570	1954	66
1969	888	1970	572	1957	67

SOURCE : SGTI, 104-112

La conclusion qu'il faut en tirer est évidente : "L'unité de base de l'administration turque, au lieu de s'élargir dans l'espace par une série de fusions donc d'évoluer dans le sens du progrès économique et de s'adapter à son importance, avance dans une direction diamétralement opposée ; elle prend une orientation qui fera d'elle finalement une institution périmée." (KFAT, 5). En fait, si l'on avait adhéré à l'esprit et aux principes de la Constitution de 1961, ce risque aurait pu être évité. Je m'explique. La version amendée de la première Constitution turque (1924) divisait de haut en bas la hiérarchie administrative en provinces, districts, communes et villages. Or, l'évolution rapide de la situation socio-économique a entraîné la naissance de facto des premières administrations économiques régionales au cours des années trente ; au cours des années cinquante, il est devenu évident que ce schéma administratif qui transcendait les frontières provinciales permettait d'augmenter la productivité et l'efficacité. Les avantages de l'administration régionale ont été reconnus pour la première fois dans l'article 115 de la nouvelle Constitution de 1961 qui stipule que : "La structure administrative centrale de la Turquie est divisée en province, lesquelles comprennent les subdivisions rendues nécessaires par la situation géographique, les conditions économiques et les exigences du service public... Conformément aux nécessités du service public, les administrations peuvent être constituées à seule fin d'assurer ce service dans des régions comprenant plus d'une seule province" (MSAA, 349). Le fait que villages, communes et districts soient exclus des unités obligatoires de l'administration prouve bien qu'on était à la recherche d'une transition voulue et progressive vers l'administration moderne. C'était en réalité une erreur. Si l'on avait imposé un système d'administration régionale, l'administration centrale, contrainte par la législation procédant de la Constitution de fonctionner au niveau de la province,



n'aurait pas perdu tout contrôle sur l'activité économique dont l'efficacité et la productivité se situent au plan régional. En bref, la persistance de la tradition bonapartiste (c'est-à-dire d'une centralisation basée sur de petites unités organiques) a retardé la réconciliation de l'administration et de l'économie, et a empêché de profiter d'une bonne occasion de mettre le mécanisme administratif au service de l'économie.

Les remarques qui précèdent montrent que l'on peut faire remonter la quasi-totalité des problèmes administratifs qui se posent aujourd'hui à la Turquie, à une tradition "bonapartiste" qui est apparue au milieu du XIXe siècle. Cette tradition comporte de nombreuses ramifications. En premier lieu, l'effort qui a été fait pour augmenter le nombre des agents et des attributs du pouvoir central en restreignant la superficie des unités administratives de base, a eu pour résultat que les villages, communes, districts et provinces ont dû rester de dimensions petites, qu'ils sont demeurés nombreux et faibles en ce qui concerne leurs ressources financières et leur personnel. En d'autres termes, on les a privés à dessein de toute chance et de toute capacité d'expansion. En second lieu, on en est venu à identifier l'usage et l'abus du pouvoir de l'Etat au niveau local avec des ukases émanant des agents de l'administration publique centrale. En conséquence, le gouvernement local élu, qui constitue la base même de la démocratie et le premier pas sur la voie du suffrage universel, se caractérise par l'absence de traditions. Cet état de choses persiste encore aujourd'hui. En troisième lieu cependant, les circonstances démocratiques contraignent sans cesse l'administration à se soumettre au corps politique. Avec la démocratisation de la société en général et la consolidation du principe du suffrage universel en particulier, la subordination de l'administration nommée à la "politique de l'élection" devient une question d'actualité, ce qui à son tour oblige à introduire des amendements dans la législation existante. Si l'on considère que la Loi sur l'administration des provinces de 1949, qui est actuellement la seule à réglementer l'activité administrative, a été jugée non applicable (MSKV, 108) dès 1956, on peut en conclure que les choses à cet égard sont à peu près restées en l'état. Enfin, la croissance rapide de l'activité économique de l'Etat, depuis les politiques étatistes des années trente, exige que le mécanisme de l'Etat jusque-là enclenché sur les besoins de "l'administration administrative" (par opposition à l'administration économique) soit révisé de fond en comble. Là encore, les choses sont restées à peu près en l'état.

Tous les esprits éclairés conviennent que les traits caractéristiques de l'administration turque sont une optique trop générale, le bureaucratisme, l'élitisme, l'excès de centralisation, le formalisme, le légalisme, l'autoritarisme et le traditionalisme (KFS, 91). Autant de défauts qui sont manifestations également du bonapartisme. Une centralisation excessive qui repose sur la petite propriété, aboutit, de par sa nature, à une administration générale et non spécialisée ; une simple relation de cause à effet existe entre une optique trop générale, le traditionalisme et l'élitisme, ce dernier accentuant fatalement la centralisation ; en dernière analyse, le bureaucratisme, le formalisme, le légalisme et l'autoritarisme ne constituent qu'un seul et même caractère. On ne peut briser ce cercle vicieux qu'en introduisant une législation adaptée aux exigences d'une économie "planifiée".

EVALUATION GENERALE DE LA SITUATION ET DES PROBLEMES ACTUELS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN TURQUIE

Nous avons analysé l'héritage "bonapartiste" de l'administration turque ; nous en avons examiné les effets, observé les défauts et prescrit les remèdes nécessaires. Il peut sembler étrange que nous ayons systématiquement et volontairement évité de décrire en détail le mécanisme de l'Etat turc tel qu'il est conçu



dans la Constitution et la législation qui en émane. La raison en est simple : il est rare que la verbosité de la Constitution reflète la réalité sociale. Toutefois, il est nécessaire avant de conclure de rendre compte de façon détaillée des bases juridiques de l'administration publique, ne serait-ce que pour décrire le corps sur lequel agit le bonapartisme.

1. L'Article 2 de la Constitution turque de 1961 proclame un rechtsstaat national, démocratique, laïc et social, au sein duquel (a) un équilibre adéquat existe entre les organes centralisés et décentralisés du pouvoir de l'Etat ; (b) tous les actes et toutes les décisions de l'administration sont soumis au contrôle judiciaire ; (c) la structure de l'administration centrale est conçue en fonction de la situation géographique, des conditions économiques et des nécessités du service public ; (d) le gouvernement local décentralisé repose sur le suffrage universel ; (e) le pouvoir de l'Etat est conforme au principe de la "séparation des pouvoirs" et utilise le concours de l'administration locale et centrale, des organisations autonomes, des institutions consultatives et de contrôle et des associations professionnelles. D'après la Constitution, on peut donc dire du pouvoir de l'Etat qu'il est le résultat net de l'interaction démocratique d'unités administratives autonomes.
2. L'Article 115 de la Constitution qualifie la structure administrative de base de la Turquie de "centrale", désignant ainsi un monolithe qui, sur le plan fonctionnel est divisé en organisation centrale et organisation provinciale. Cette dernière est censée fonctionner selon le principe de la séparation des pouvoirs. Mais en réalité il n'en est rien. L'administration publique centrale dont relèvent directement tous les échelons de l'administration provinciale, se compose du Président de la République, du Premier ministre, du Conseil des ministres, et des différents ministères ; l'ensemble de ces divers composants, et dans cet ordre hiérarchique, constitue le secteur exécutif des pouvoirs publics. Par ailleurs, l'extension de l'exécutif au niveau provincial forme une hiérarchie de provinces, districts, communes et villages ; au dernier dénombrement, il y avait respectivement 67 provinces, 572 districts, 888 communes et 30.000 villages. Gözübüyük définit la relation entre l'Etat et les provinces en ces termes : "Le gouverneur est chef de l'administration provinciale. En tant que tel, il est l'unique représentant, au niveau de la province, de l'Etat, du Conseil des ministres et des divers ministères. Il est nommé sur recommandation du ministre de l'intérieur, sur décision du Conseil des ministres et sa nomination est entérinée par le Président de la République" (SGTI, 104). "On constate alors ceci : les autorités provinciales n'exerçant que les pouvoirs qui leur sont délégués par l'administration centrale, le pouvoir des provinces reste le vassal du pouvoir de l'Etat et le caractère monolithique de l'appareil central demeure inchangé" (KFAT, 9).
3. Le gouvernement local, émanation du suffrage universel (Article 116 de la Constitution) se divise en trois administrations : (a) l'administration provinciale spéciale, (b) l'administration municipale, et (c) l'administration au niveau du village. Ces unités du gouvernement local sont respectivement régies par (a) la Loi provisoire de 1913 sur l'administration générale des provinces (b) la Loi de 1930 sur les municipalités et (c) la Loi de 1924 sur les villages. La conclusion qu'il faut tirer des dates de ratification s'impose d'elle-même : "le système d'administration locale a été conçu à une époque où les choses étaient plus simples, où les responsables régionaux avaient surtout à collecter l'impôt, à maintenir l'ordre et faire respecter la loi, et à s'informer de l'état de l'opinion locale" (APTP, 76). Les trois lois citées ci-dessus, plus la Loi sur l'administration des provinces de 1949 placent les élus locaux sous la direction administrative des agents nommés par les pouvoirs centraux. Ce gouvernement local de la Turquie, traditionnellement soumis à une direction centrale, a un précédent historique dans "l'augmentation numérique rapide, au cours de la seconde



monarchie constitutionnelle de 1908, des sous-provinces directement rattachées au gouvernement central et responsable devant ce dernier" (ICSA, 22). Cette tradition appelle l'intervention directe de l'Etat et de ses organes immédiats dans la société civile et elle incarne des entraves qui lui sont inhérentes et qui s'opposent à une démocratisation plus poussée de la société. La relation entre le gouvernement local et le gouvernement central qui en résulte est une relation de servilité, c'est-à-dire le bonapartisme.

4. La relation entre le gouvernement local et le gouvernement central est régie par la législation qui émane de la Constitution et maintenue par un procédé administratif appelé "autorité de contrôle". Partant du principe que "les élus locaux, qui sont rééligibles, sont des personnages éphémères précaires qui risquent de négliger les intérêts vitaux de la nation lorsqu'ils se trouvent aux prises avec les exigences électorales locales, alors que l'agent du pouvoir central, qui est nommé, occupe un poste stable, permanent et se trouve donc dans la meilleure situation possible pour servir au mieux les intérêts de la nation" (KFAT, 11-12), l'autorité de contrôle est exercée par les antennes du gouvernement central dans les provinces en matière de (a) décision, (b) actes et procédures, (c) organes et (d) personnel des gouvernements locaux. Cette autorité du gouvernement central sur le gouvernement local, étant à la fois administrative et politique, est sujette à des abus - surtout lorsque le gouvernement local est entre les mains des partis de l'opposition. Un exemple frappant de ce cas est la destitution du maire d'Ankara par le ministre de l'intérieur qui a eu lieu l'an dernier (décision qui a ensuite été cassée par la Cour des différends administratifs). Par ailleurs, la validité des prémisses fondamentales concernant l'"autorité de contrôle" est très discutable. D'abord, il est difficile de concilier le centralisme avec l'éthique démocratique. Ensuite, il a été attribué aux agents nommés par le gouvernement une sorte de science infuse lorsqu'ils ont à juger des meilleurs intérêts de la population. On peut se demander comment des politiciens nommés être meilleurs juges des intérêts de la population que la population elle-même, soit directement, soit par le truchement de ses représentants élus et responsables. Quoi qu'il en soit, ce sont ces mêmes élus qui servent à former le gouvernement local et que l'on considère comme dangereux pour l'intérêt du pays, qui forment la Grande Assemblée nationale et par conséquent le Conseil des ministres, qui nomme à son tour les agents du gouvernement central dans les provinces. Si nous supposons que ces élus peuvent se tromper au niveau local, nous devons également supposer qu'ils peuvent se tromper au niveau national. En un mot, être favorable au principe de l'autorité de contrôle (telle qu'elle est pratiquée en Turquie aujourd'hui), revient à répudier le principe du suffrage universel. Enfin, on suppose que le "droit d'occupation d'un poste" assure un meilleur accomplissement du service public. Si cette occupation n'avait pas été synonyme de nomination et les élections synonymes d'éphémère, une telle hypothèse aurait certainement été valable. Mais c'est le contraire qui est vrai. Un chercheur a calculé que la durée moyenne de service des gouverneurs, gouverneurs adjoints et gouverneurs de district nommés, au cours de la période 1935-1971 et pour l'ensemble des 67 provinces et des 582 districts de Turquie, est de 2,07 ans. Après avoir rappelé que les agents du gouvernement local sont élus pour quatre ans, l'auteur conclut : "Face à cette situation de fait, la logique sous-jacente de l'autorité administrative impose un renversement total" (SABA, 176-177). Cependant, les organes centraux des pouvoirs publics sont rarement disposés à abandonner leurs prérogatives en matière de décision : ceci est encore plus vrai dans une situation où une conception bonapartiste s'est infiltrée dans tous les domaines de la vie sociale et où prérogative, en matière de décision, est devenue synonyme de "gouvernement fort".



5. La bureaucratie, c'est-à-dire l'exercice de l'activité gouvernementale par l'intermédiaire de fonctionnaires permanents et privilégiés, est l'une des institutions les plus solidement enracinées de la Turquie. Même si la Guerre d'indépendance n'avait pas été menée par des bureaucrates militaires et civils, et même si les pratiques étatistes des années trente n'avaient pas élevé les cadres de la bureaucratie au sommet de la hiérarchie, cette affirmation serait toujours indiscutable. L'augmentation numérique des cadres de la bureaucratie figure ci-dessous :

TABELEAU 2 - EVOLUTION DE LA POPULATION PAR RAPPORT AU POURCENTAGE DES BUREAUCRATES, 1931-1970

<u>Année</u>	<u>Population</u>	<u>Nombre de fonctionnaires</u>	<u>Pourcentage</u>	<u>Nombre d'habitants par fonctionnaire</u>
1931	14.756.000	104.115	7	141,7
1938	16.916.000	134.779	8	125,5
1946	19.076.000	222.166	12	85,8
1963	29.655.000	449.869	15	65,9
1970	35.232.000	655.737	19	53,7

SOURCE : MGTK, 37

6. Cette analyse de la tradition bureaucratique et bonapartiste serait incomplète si l'on ne mentionnait pas la relation qui existe entre l'administration et l'armée. Nous avons observé par ailleurs : La "tradition du Pacha-Gouverneur" des Ottomans, c'est-à-dire un fonctionnaire nommé à la tête d'une province et qui coiffait la hiérarchie administrative et militaire du secteur dont il avait la charge, a été rompue pour la première fois au cours de la seconde moitié du XIXe siècle... Ce processus a finalement abouti à une séparation totale des autorités militaires et administratives au niveau de la province ; une autre conséquence, qui a découlé de circonstances spéciales (par exemple la Guerre d'indépendance menée par les fonctionnaires) et traditionnelles (par exemple le bonapartisme) a été le renforcement de la prépondérance du militaire dans la vie politique. Aujourd'hui, cette influence s'exerce au niveau national par l'intermédiaire d'organes mixtes comme le Conseil national de sécurité, et elle est transmise au niveau de l'administration des provinces... au moyen d'une hiérarchie militaire, complètement détachée de son homologue civil, et qui fonctionne selon ses propres lois et règlements. Chef théorique de la province et représentant de l'Etat, du gouvernement et des ministères qui le composent, le gouverneur non seulement n'a aucune autorité sur la hiérarchie militaire mais, pendant les périodes de loi martiale, qui ont tendance à se prolonger, il passe de droit sous le contrôle de cette même hiérarchie militaire provinciale (KFAT, 17).

Il faut aussi noter que cette situation particulière (c'est-à-dire, la loi martiale) qui soumet la hiérarchie civile à la hiérarchie militaire, a des ramifications importantes dans la pratique judiciaire où des tribunaux militaires sont formés pour partager (et même dominer) l'autorité des cours civiles indépendantes. Cette situation exceptionnelle, qui dure et tend à devenir la règle, n'est qu'une manifestation de plus d'un "gouvernement fort" en Turquie.



CONCLUSION

Dans le cas où une tradition bureaucratique et bonapartiste profondément enracinée envahit tous les domaines de la vie sociale, la procédure administrative établie tend à devenir une cause déterminante plutôt qu'une fonction, et elle exerce donc une pression plus forte qu'elle ne devrait. Si l'on n'en juge que par l'expérience administrative turque, il faut noter que la "tradition bonapartiste" a au moins un siècle de plus que la démocratie ou la Constitution actuelle. Puisque les problèmes fondamentaux de la Turquie dans le domaine administratif proviennent d'une source indépendante de la démocratie et de la Constitution et qu'ils ne sont l'aboutissement ni de l'une ni de l'autre, il devient manifeste qu'une meilleure compréhension de l'administration turque est la condition préalable - et non la conséquence - d'une meilleure compréhension des problèmes spécifiques de démocratie constitutionnelle que rencontre la Turquie. De même, nul ne contestera qu'une administration générale archaïque ne pourra pas faire face aux multiples problèmes de plus en plus spécialisés qui se posent à une administration moderne.

La société moderne récompense le fonctionnel. C'est pourquoi, on peut considérer le statut relatif dont jouit telle ou telle forme d'organisation, à un moment donné, comme une indication valable de son degré d'adaptation aux exigences du développement socio-économique" (KFAT, 18). En prenant comme base l'année 1929 et en ajustant les chiffres à ceux de 1948, un chercheur a établi le tableau suivant de l'abaissement, du statut du principal agent provincial de l'administration centrale, c'est-à-dire du gouverneur par rapport à d'autres catégories, tel qu'il se reflète dans l'évolution des salaires.

TABLEAU 3 - EVOLUTION DES GAINS DES FONCTIONNAIRES 1929-1975

Année	Gouverneur	Médecin	Ingénieur	Colonel
1929	100	100	100	100
1930	134	134	134	134
1940	142	269	221	141
1950	110	267	182	140
1960	82	186	144	102
1970	78	215	125	135
1975	103	331	273	339

SOURCE : CASA, 88/A (version simplifiée)

L'auteur conclut : "Il est réellement intéressant de constater que cet abaissement relatif s'est produit au sein d'une structure administrative dont on attendrait que, de par sa nature, elle confère le statut le plus élevé aux administrateurs généraux. Si l'on veut empêcher l'administration turque de perdre totalement toute valeur fonctionnelle... il faut adopter sans tarder une approche fonctionnelle des problèmes administratifs. L'érosion est déjà presque parvenue au point de non retour" (CASA, 89-90). Alea jacta est !



REFERENCES

- APTP (id.) Aykut Polat, "La province turque en tant que division administrative du gouvernement central" Annuaire de l'administration publique turque - 1975, Todaşi Yayinlari, Ankara, 1975.
- CASA Çelik Aruoba, "Bürokrat Kesim İçinde Mülki Amirlerin Yazgisi : Göreli Gelir ve Statü Gerilemesi" (Le sort d'une catégorie de bureaucrates : les administrateurs locaux. Déclin relatif de leurs revenus et de leur statut), Türkiye'de Mülki Idare Amirliği (ed. Fişek), Türk Idareciler Derneği Yayinlari, Ankara, 1977.
- IOSA İlber Ortaylı, "Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi" (La genèse de l'administration et des administrateurs provinciaux en Turquie), Türkiye'de Mülki Idare Amirliği (ed. Fişek), TID Yayinlari, Ankara, 1977.
- KFAT (id.) L'administration en Turquie. Problèmes de base... Nouvelle série sur la pensée turque actuelle. N° 28, Istanbul, 1976.
- KFSA Kurthan Fişek (ed.), Türkiye'de Mülki Idare Amirliği (L'administration publique en Turquie), TID Yayinlari, Ankara, 1977.
- GÇSA Gencay Şaylan, "Mülki Idare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği : Merkezçilik" (La centralisation, caractéristique essentielle de l'administration publique en Turquie), Türkiye'de Mülki Idare Amirliği (ed. Fişek), TID Yayinlari, Ankara, 1977.
- MGTK Mesut Gülmez, "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi" (Genèse numérique des fonctionnaires turcs), Anne Idaresi Dergisi, Cilt 6, n° 3, Eylül 1973, Ankara, 1973.
- MSAA Mümtaz Soysal, Anayasanın Anlamı (La signification de la Constitution), 2. Baskı, Gerçek Yayınevi, Istanbul, 1974.
- MSKV Mümtaz Soysal, et.al., Kaza ve Vilayet Idaresi Üzerinde Bir Araştırma (Recherches sur l'administration des districts et des provinces), Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayinlari, Ankara, 1957.
- SASA Salih Ak, "Mülki Idare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler" (Remarques sur la genèse quantitative du système d'administration publique en Turquie et son aptitude à satisfaire les besoins), Türkiye'de Mülki Idare Amirliği (ed. Fişek), TID Yayinlari, Ankara, 1977.
- SIS State Institute of Statistics, Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı (Cinquante années de développement social et économique en Turquie), Devlet İstatistik Enstitüsü Yayinlari, Ankara, 1973.
- ŞGTİ Şeref Gözübüyük, Türkiyenin İdarî Yapısı (La structure administrative de la Turquie), Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.



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

REUNION D'EXPERTS SUR L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS
PUBLIQUES ET DE LA GESTION AUX DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOCULTURELS

Tanger, Maroc, 26-30 septembre 1977

COMMENT ADAPTER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A LA GESTION DU
SECTEUR PUBLIC DE L'ECONOMIE, A LA PARTICIPATION DES
TRAVAILLEURS DANS LES DECISIONS ET A L'AUTOGESTION

par

Stipe Tonković

Centre international d'étude des entreprises publiques
dans les pays en voie de développement

Ljubljana, Yougoslavie

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



L'administration publique représente incontestablement un des aspects essentiels dans l'évolution de la société contemporaine. Elle est un élément de l'ensemble des structures et processus sociaux dont l'évolution, la place et les fonctions sont déterminés, d'un côté par les composantes scientifiques, technico-technologiques, productives et économiques de l'évolution sociale, et de l'autre par les composantes socioculturelles de cette évolution, l'ordre social régnant et en particulier le système politique. L'administration publique n'est donc pas la résultante d'une évolution autonome, plus ou moins déterminée par les vœux et les projets d'individus (les hommes d'Etat) ou de mouvements politiques (bien qu'ils aient aussi un rôle à jouer), mais elle est liée inextricablement aux bases objectives de l'évolution sociale qui déterminent sa place, sa structure, ses fonctions, son organisation et ses méthodes d'intervention. Son fonctionnement et la place qu'elle occupe ont des conséquences multiples sur l'évolution sociale - aussi bien positives que négatives.

I

1. Définition et types d'administration publique

1.1 Au sens le plus étroit, administration publique signifie administration d'Etat. Mais suivant le système social et les réalités politiques, sociales, économiques et culturelles qu'il recouvre, elle prend une structure et des fonctions très différentes. Pour les différents milieux socioculturels, nous pouvons distinguer au moins cinq types d'administration publique :

- (a) L'administration d'Etat classique, celle du capitalisme libéral et du système politique parlementaire qui lui correspond, ou administration d'Etat ; elle a connu de grands changements jusqu'à l'époque actuelle ;
- (b) L'administration publique du capitalisme développé et de l'intervention de l'Etat dans l'économie et la gestion des entreprises publiques, dans le cadre du système politique parlementaire ;
- (c) L'administration publique des pays socialistes, dans lesquels les relations sociales sont fondées sur la propriété publique, l'Etat prenant en charge la gestion de l'économie et toutes les fonctions de la vie sociale dans son ensemble ;
- (d) L'administration publique des pays en voie de développement qui ont une économie mixte, un secteur public, sous des régimes politiques différents ;
- (e) L'administration publique des pays qui ont adopté la propriété sociale et l'autogestion.

En plus des tâches classiques de l'administration d'Etat (qui peuvent être en expansion ou, pour certaines, en voie de disparition), l'administration publique, en tant que facteur du système politique, prend une place de plus en plus large et surtout plus prépondérante dans le domaine économique et dans celui des rapports politiques (en soutenant ou en freinant le développement de la démocratie). Pourtant sa sphère d'intervention ne se limite pas à l'ensemble des services publics (éducation, santé, vie communautaire, etc.), mais s'étend également au domaine militaire (administration militaire) et plus encore à celui de la science et de la culture.



De nos jours, il est vrai, il est pratiquement impossible de trouver une administration publique correspondant exactement à un des types définis. Dans une certaine mesure, on peut encore parler, non seulement de l'administration classique (qui s'est constituée à travers les siècles dans les pays ayant déjà atteint aujourd'hui un haut niveau de développement industriel), mais de l'administration traditionnelle (remontant à la période précoloniale des pays en voie de développement), de l'administration civilisatrice (coloniale), et d'une série de types de transition dans des pays où se sont croisées différentes structures et différentes influences socioculturelles.

1.2 Mais l'administration n'est pas une institution, ni une fonction sociale abstraite, elle est aussi une organisation, une communauté humaine - avec son encadrement, ses administrateurs, ses fonctionnaires, ses experts, ses travailleurs manuels. Ils se distinguent du reste des citoyens et de la population travailleuse par le fait que leurs activités, leurs tâches et leurs fonctions sont déterminés par l'organe du pouvoir politique (par loi et par décret), que leur rétribution est fixée par des règlements et que leurs revenus (salaires et appointements) proviennent du budget de l'Etat, suivant des décisions prises à l'avance.

Toutes les autres conditions de leur activité sont également établies et mises en application par décret. Dans la mesure où les employés de l'administration d'Etat, de la sécurité publique (police, armée) et de la justice (juges d'instruction, procureurs, magistrats) ne sont pas les seuls à bénéficier de ce statut socio-économique, qui s'étend également au personnel qualifié et aux travailleurs des services publics (écoles, instituts scientifiques, établissements culturels, hôpitaux et autres services de santé, etc.), l'administration voit s'accroître ses effectifs, sa place s'étend dans la structure de la population active du pays, tout comme ses débouchés dans la structure de répartition du revenu national.

Pour parvenir à une définition de l'administration, il faut distinguer la notion restrictive d'administration d'Etat de celle plus large de secteur public. Les employés du secteur public n'ont de points communs avec ceux de l'administration d'Etat que sur le plan du statut socio-économique, mais non sur celui des fonctions accomplies.

Parallèlement, il ne faut surtout pas confondre le statut social et matériel, et les tâches de la fraction de l'administration - les fonctionnaires - qui remplit effectivement (et avec l'autorisation de la loi) des fonctions administratives, dont elle tire son pouvoir et son prestige, avec la place des travailleurs et des experts employés par l'administration pour des opérations déterminées, de la même façon que dans toute autre activité, même s'il leur arrive de partager un certain nombre de privilèges des fonctionnaires, ou s'ils ont eux aussi quelques possibilités de renforcer leur pouvoir personnel. Le premier groupe comprend également les directeurs des entreprises publiques et d'autres fonctionnaires qui occupent un poste important dans l'économie, directeurs des écoles publiques, des hôpitaux, des instituts, des théâtres, des musées, etc.

Là où existent des entreprises d'Etat (publiques, nationalisées ou propriétés de l'Etat), on assiste à une fusion au sein de l'administration d'Etat entre les administrateurs d'Etat de type classique et les administrateurs d'entreprises (managers).

Le statut, la position socio-économique occupée par les employés de l'Etat (les administrateurs) peut jouer un rôle essentiel dans l'orientation sociale de l'administration publique, son comportement, son efficacité ou sa paralysie, la rapidité ou la lenteur des réformes qui y sont introduites, ses capacités d'adaptation à des conditions nouvelles, fruit du développement, de l'innovation, etc.



1.3 L'évolution actuelle de la société fait également apparaître un nouveau type d'administration :

- (a) Dans les entreprises en propriété sociale, avec autogestion des travailleurs ; leur administration (tout comme leur statut) est autonome par rapport à l'administration d'Etat, directement responsable devant les organes d'autogestion des travailleurs, ou devant l'ensemble des travailleurs. Dans tous les établissements de services et d'activités sociales ou publiques (hôpitaux, écoles, instituts scientifiques, théâtres, etc.) l'administration fonctionne aussi de façon autonome par rapport à l'administration d'Etat, bien que les organes de l'autorité politique y exercent un contrôle plus étendu.
- (b) Dans les associations (communautés, associations d'entreprises et d'établissements autonomes), on voit aussi se former une administration nouvelle, autonome par rapport à l'administration d'Etat, directement responsable devant les assemblées de ces associations, composées de délégués de chacun des membres (entreprises, établissements) qui se sont regroupés librement, et dans certains cas aussi de façon obligatoire.

Dans les systèmes sociaux de ce genre, les banques et les autres institutions de financement et d'échanges (commerce) ont elles aussi leur administration particulière.

Dans ces administrations d'un type nouveau, le personnel employé - responsables, administrateurs, experts - a un statut complètement différent de celui des responsables de l'administration publique ; ils ont donc une position socio-économique distincte, liée au fait qu'ils sont directement associés aux travailleurs sur le plan de la production et de l'activité. Ils jouissent de droits égaux dans le cadre de l'autogestion et partagent les responsabilités et les risques dans la gestion des affaires, le niveau de leur revenu et l'exécution des autres charges qui leur sont confiées.

2. L'essence sociale et les formes d'organisation de l'administration

2.1 L'administration est un corollaire nécessaire de l'évolution sociale et la résultante, mais aussi un des facteurs de la division du travail au sens large. Les phénomènes contemporains qui affectent l'administration, prise dans son sens le plus étendu, sont liés à trois problèmes sociaux : tout d'abord, l'administration est en expansion (les domaines où elle intervient sont plus étendus, ce qui accroît du même coup le nombre des administrateurs) ; en second lieu, l'administration manifeste une tendance à devenir indépendante de la société, à se transformer en pouvoir et en monopole distinct, capable de mettre en danger l'évolution démocratique ; en troisième lieu, comme elle représente une superstructure sociale de nature non économique, à l'abri de la pression des lois économiques, cette situation l'incite à adopter un comportement de consommation (à dépenser plus que ne le permettent les possibilités de l'économie), à imposer une répartition autoritaire, à prendre une attitude subjectiviste et volontariste.

En particulier, l'administration peut accroître sa puissance quand elle gère une grande partie de la base matérielle de la société, c'est-à-dire si elle gère directement les entreprises d'Etat, une grande masse de ressources financières (capital social) collectées par l'impôt pour alimenter le budget, etc. Cette position sociale permet le développement de la bureaucratie, dont les membres peuvent, dans certaines conditions, se constituer en couche sociale distincte ; et si cette bureaucratie est reliée à des structures technocratiques, elle permet aux technocrates de développer des forces sociales à double tranchant :



d'un côté, la société ne peut se passer de leur présence (car ils sont nécessaires au fonctionnement des communautés), de l'autre, ils ont tendance à s'imposer comme administrateurs, à se rendre indépendants, mais souvent aussi arbitraires et antidémocratiques.

Pour l'analyse sociologique de l'essence de l'administration, les phénomènes suivants mériteraient aussi d'être soulignés :

- (a) la logique interne de la croissance de l'administration, traitée en particulier par Parkinson ;
- (b) également l'évolution de l'administration face à l'introduction d'une série de mesures démocratiques permettant la participation directe des travailleurs et des citoyens à la gestion et à la prise des décisions (dans les systèmes politiques dits décentralisés, ou dans une situation de participation directe ou d'autogestion ouvrière) ;
- (c) la "mentalité" des administrateurs, conditionnée avant tout par la position socio-économique qu'ils occupent, leur tendance à l'autoritarisme, à la bureaucratisation, à l'abus de pouvoir, à la servilité, à la corruption, à l'élitisme, au respect de la hiérarchie, leur attitude consummatrice, etc.

2.2 Pour aborder de façon critique l'examen de l'évolution et de l'orientation de l'administration, trois aspects sont essentiels : l'étude du rôle joué par l'administration dans le développement, les objectifs et les fonctions de l'administration et ses formes d'organisation.

Tout d'abord, nous trouvons la conception, fondée sur une croyance exagérée dans les vertus de l'administration, selon laquelle elle permet de résoudre tous les problèmes de la société ; il suffirait pour cela de la renforcer, de la réformer ou d'améliorer son efficacité. Dans cette conception, les revendications démocratiques d'un contrôle de l'administration par la société, ou du transfert d'une part de ses fonctions aux organes démocratiques de gestion et de prise des décisions par les citoyens, ou tout au moins d'une participation aux décisions, ne sont pas une nécessité historique du développement social, mais ne justifient que des compromis temporaires.

Il est très révélateur d'aborder l'administration de chaque pays par une étude historique individuelle. Le développement inégal du monde n'a pas seulement créé un écart énorme entre les riches et les pauvres, entre les pays industriels hautement développés et les pays en voie de développement, mais aussi des différences dans l'évolution sociale (politique, économique, culturelle). Pour des raisons historiques connues, les sociétés en voie de développement se trouvent dans l'obligation de partir de zéro, et subissent en outre la pression des anciens systèmes, de l'intervention étrangère, du manque de personnel, de la pénurie de biens matériels et culturels. Pour analyser l'administration d'un pays donné, il est primordial de connaître les objectifs qu'il se fixe et les moyens mis en oeuvre pour y parvenir.

Les administrations publiques n'assurent pas seulement le fonctionnement normal de leurs propres communautés sociales, elles peuvent également entrer en conflit avec les communautés d'autres pays qui poursuivent leurs propres intérêts. En ce qui concerne les objectifs et les fonctions de l'administration à l'intérieur d'un pays, elle peut agir en défenseur des intérêts de certaines classes ou couches sociales (sans oublier ses propres intérêts) ; de ce fait elle joue souvent un rôle conservateur.



En ce qui concerne l'administration des pays en voie de développement, elle a au contraire - à quelques exceptions près - une grande tâche historique à accomplir, l'organisation de l'Etat et des communautés ethniques ; en ce sens, même en tenant compte des dangers provoqués par les défauts inhérents à l'administration, elle est à la fois indispensable et, en règle générale, progressiste.

2.3 La forme d'organisation de l'administration est une importante garantie pour l'empêcher de prendre une orientation non souhaitée et pour en faire, au contraire, un instrument de progrès. Mais comme l'administration elle-même n'a aucune part aux décisions concernant sa propre organisation, même si sa position lui permet d'exercer une influence considérable sur ces décisions, sa forme d'organisation est conditionnée par le système de rapports socio-économiques et politiques, par la forme du régime politique.

Il existe actuellement dans le monde deux tendances ou types d'expériences (sans compter une série de formes nouvelles, intermédiaires ou spéciales), la forme centralisée et la forme décentralisée d'organisation de l'administration.

Si l'on se place d'un point de vue historique, c'est-à-dire évolutif, et en tenant compte des différences de milieu socioculturel, ces deux formes sont, dans une certaine mesure, aussi indispensables l'une que l'autre. En fait, elles peuvent également connaître un développement parallèle, la tendance étant, à un certain moment, quand la forme centralisée a rempli sa fonction historique, au développement plus rapide de la forme décentralisée. Certaines fonctions administratives resteront cependant centralisées pendant une plus longue période, ce qui ne veut pas dire qu'elles sont par nature impossibles à démocratiser.

Les partisans de la forme centralisée objectent souvent que la centralisation est indispensable car elle correspond "aux tendances du développement de la production moderne, en particulier dans le cadre de la révolution scientifique et technique qui exige une gestion centralisée de l'économie".

Un autre argument est que la communauté sociale, organisée en Etat, représente un "système global" de type particulier, dans lequel l'égalité doit être assurée pour tous, c'est-à-dire l'égalité des droits et des devoirs des citoyens et la suppression des possibilités de différenciation sur le plan du statut et de la position sociale, des revenus et des débouchés offerts, de l'éducation, de l'emploi, des services de santé - différenciation qui pourrait avoir comme origine un système politique et une forme d'organisation administrative décentralisés.

L'étude de l'évolution historique et de la situation actuelle dans une série de pays, où les systèmes décentralisés ont justement fait la preuve de leur efficacité, en contribuant au développement de l'initiative et de la créativité, de la conscience sociale et du sens des responsabilités, de la démocratie et de l'humanisme, montre que les arguments ci-dessus n'ont aucune base scientifique. Ils confondent l'unité (centralisation, concentration) des techniques et de la technologie (dans leur soit-disant système global) avec les relations socio-économiques et la gestion par le peuple - la gestion par les travailleurs de leur propre travail, de ses conditions et de ses résultats.

2.4 La structure interne de l'administration doit elle aussi être considérée comme un des critères de l'évolution historique. Dans une administration centralisée, les liaisons et les relations internes sont de type hiérarchique, toutes les décisions, sans exception, sont prises à l'échelon central, les échelons inférieurs ayant seulement le droit et le devoir de les mettre à exécution (de les appliquer au niveau des ministères, des directions, de l'administration locale, des entreprises et des établissements) ; elle joue alors le rôle d'un pouvoir centralisé et développe le fétichisme politique et psychologique de



sa toute puissance et de son irremplaçabilité. Le contrôle du fonctionnement de l'administration est par ailleurs confié aux organes centraux du système politique (gouvernements et parlements), ce contrôle n'est donc que partiel (abstrait et irréalisable).

Dans les systèmes décentralisés, la direction de l'administration est privée de la position hiérarchique qui lui permettait d'exercer autoritairement les pouvoirs de décision, de fonctionnement, d'attribution des tâches et de contrôle, l'étendue de ses fonctions a été réduite, elle se trouve intégrée dans cette communauté d'intérêts indispensable au fonctionnement de la communauté sociale ; elle peut donc être contrôlée et orientée pour en faire un instrument de démocratisation, et organisée de façon à remplir efficacement les tâches qui lui sont confiées. L'essentiel de la décentralisation n'est pas de rompre les liens nécessaires entre les différentes parties de l'administration (centrale ou locale), ces liens doivent exister pour permettre l'accord, la coordination et la coopération ; mais il faut modifier la position de chaque partie de l'administration pour la rendre directement responsable devant l'organe du système politique qui représente l'autorité politique, la participation ou l'autogestion dans un territoire donné (communauté locale, district, région), ou dans une communauté sociopolitique de citoyens donnée, ou encore au sein de la communauté ouvrière autogérée.

Dans ces conditions, chaque composante du système politique, ou chaque communauté sociale et groupe d'autogestion, dispose en fait de sa propre administration, brisant ainsi la puissance de l'organe central de direction qui, par son existence même, a une tendance potentielle à se rendre indépendant (même si son personnel est doté d'un esprit très progressiste, c'est-à-dire socialiste, démocrate, humaniste) et à perpétuer sa position et ses fonctions (dans la conscience des fonctionnaires, l'intérêt social se confond progressivement avec leur intérêt personnel ; ils s'imaginent qu'en se laissant guider par leurs intérêts propres, ils ne peuvent manquer de protéger et d'exprimer les intérêts de la société).

Fundação Cuidar o Futuro

2.5 La puissance exercée par une administration d'Etat centralisée, stable et structurée peut contribuer à la centralisation du pouvoir et des structures dans les syndicats et les partis politiques. Le renforcement des organes centraux des syndicats est dû en partie au désir de devenir des partenaires assez forts pour "faire le poids" face à une administration puissante (désir lié à la revendication d'une amélioration de la position des travailleurs) ; il se fait en partie aussi pour permettre une participation au fonctionnement des communautés sociales, dans lesquelles l'administration joue un rôle de direction objectivement prédominant. Dans ces conditions les partenaires "centralisés" revendiquent souvent le partage de certaines fonctions (et de certaines compétences). Cela n'aboutit qu'à un renforcement apparent des syndicats. En fait ils se trouvent affaiblis dans leur fonction d'organisation des travailleurs et leurs possibilités d'intervenir directement au milieu d'eux sur leurs lieux de vie et de travail.

3. L'administration dans les pays en voie de développement

Comme nous l'avons déjà dit, il existe des milieux socioculturels issus d'une évolution historique différente dans lesquels le rôle de l'administration ne se limite pas aux fonctions qui lui sont "normalement" attribuées au sein de la communauté sociale. Elle représente dans l'Etat le facteur le mieux organisé, elle a donc aussi un certain nombre de tâches historiques à remplir. La forme prise par les communautés ethniques, l'Etat, l'ordre social et le système politique présente des caractéristiques différentes dans chaque pays en voie de développement, mais on y retrouve une série de traits communs qui portent sur



- l'origine et le développement de l'administration
- les buts et les fonctions de l'administration
- la mise en place et la réforme de l'administration

3.1 Dans presque tous les pays en voie de développement qui ont conquis leur indépendance, par la lutte ou autrement, les administrations sont issues pour une part des mouvements de libération, pour une part des rangs des jeunes formés à l'étranger (principalement dans les métropoles, c'est-à-dire dans les pays possédant des colonies), et pour une part des services administratifs trouvés sur place et repris aux anciennes puissances coloniales. L'aide fournie à ces pays par l'étranger avait aussi pour conséquence objective de les inciter à copier des modèles administratifs correspondant à des milieux socioculturels et à des systèmes politiques autres que les leurs. Rétablir le prestige de l'expérience traditionnelle précoloniale et des valeurs nationales, et les mettre en application, sont des tâches de longue haleine ; on ne peut non plus rejeter entièrement les valeurs générales de l'administration qui représentent un acquis de l'évolution de l'humanité moderne dans son ensemble.

Le travail de mise en place d'une administration est toujours en cours, dans toute sa complexité, et l'étude des forces subjectives à l'œuvre dans chaque pays est le meilleur moyen de rendre compte de leur situation, de leurs problèmes et de leurs difficultés et de trouver la solution qui leur convient le mieux.

3.2 Il existe cependant deux phénomènes spécifiques qui sont également caractéristiques de l'évolution mondiale et portent :

- (a) sur la situation objective et les buts de l'administration, et
- (b) sur les fonctions qui lui sont concrètement attribuées.

On trouve peu de pays en voie de développement où les mouvements de libération, restés pour l'essentiel des mouvements politiques, sont parvenus à l'indépendance avec un programme clairement défini.

En règle générale, les mouvements de libération n'ont pas pris la forme de partis politiques sur le modèle auquel nous sommes habitués par notre expérience historique, avec des concepts et un programme précis prévoyant un type de société, de développement et de régime politique. L'administration publique est apparue en même temps que se formait la nouvelle communauté sociale, avec son organisation interne (et dans une certaine mesure son système politique) ; elle a donc modifié elle aussi ses formes de fonctionnement et d'organisation, suivant les orientations prises par les cadres qui la composaient. Dans la mesure où ces pays possèdent des orientations claires en matière de développement social, ils ne sont pas obligés de suivre d'autres modèles de développement, de copier leurs formes d'organisation concrètes et leurs modes de fonctionnement - et surtout d'établir des systèmes politiques qui leur sont étrangers ; dans ces conditions le développement, les fonctions et l'organisation de l'administration peuvent eux aussi prendre des caractères originaux, permettant d'éviter dès le départ les faiblesses et les tendances qui se sont manifestées et se manifestent encore dans les administrations des pays en voie de développement.

Le sous-développement de la classe ouvrière, en tant que force dirigeante de l'évolution sociale, représente un autre phénomène. En l'absence d'une classe ouvrière développée, organisée suivant des critères de classe et dans des syndicats, l'Etat apparaît dans les premiers stades du développement de ces pays comme un facteur décisif. L'administration publique se trouve donc placée, dans



des conditions historiques et objectives telles qu'elle peut exercer une influence prépondérante sur l'orientation de l'évolution de la société. Cette influence s'exerce bien sûr dans un sens progressiste, mais elle porte aussi le danger potentiel de développer ses formes et ses conséquences les plus négatives, pouvant conduire à la stagnation et même à des mouvements sociaux conservateurs.

Ainsi les communautés sociales organisées en Etat et issues des mouvements de libération, avec leur administration "nationale" autochtone qui ne souffre pas encore des faiblesses de l'administration moderne (dans les pays développés), mais qui tire le parti maximum de l'héritage culturel traditionnel propre à ces pays, ainsi que des acquis positifs de l'évolution des administrations dans le monde, se trouvent confrontées dans leurs pays à des tâches et à des fonctions historiques de grande envergure et travaillent donc au bénéfice de l'humanité tout entière.

5.3 Pour cette raison, le rôle de l'Etat ou des organes centralisateurs de l'administration (lors de la première étape du développement) ne peut dans ces pays être évalué suivant les mêmes critères que dans le cas d'Etats qui ont développé une puissance gigantesque, en s'appuyant sur une administration forte. L'Etat, comme l'administration ont pour fonction :

- l'intégration nationale et la constitution d'une communauté ethnique et étatique ;
- le développement économique, en tant que base de l'indépendance et de la souveraineté, en particulier en exploitant les ressources naturelles, en construisant de nouvelles usines, des ateliers, des établissements, des écoles, des hôpitaux, une infrastructure (chemins de fer, routes, centrales thermiques et électriques, adduction d'eau, etc.) ;
- la gestion du secteur étatique, c'est-à-dire des entreprises propriété d'Etat (nationalisées ou nouvellement construites) et des services (et établissements) publics, la planification et la coordination des relations entre les groupes et les activités économiques ;
- la réhabilitation de la culture autochtone traditionnelle et le développement d'une éducation, d'une science et d'une culture nationales, en tant que conditions de la décolonisation spirituelle, de la suppression de l'infériorité culturelle nationale et de son élimination, pour empêcher la diffusion d'une culture au rabais par l'intermédiaire du marché libre et de biens de grande consommation de valeur douteuse (presse, journaux, films, programmes de télévision, etc.), pour supprimer progressivement la nécessité de recourir au personnel qualifié venu de l'étranger et aux ressources des autres pays en matière de recherche scientifique, par la formation de cadres nationaux et la création de centres de recherche.
- la protection de la population laborieuse, en encourageant et en donnant les moyens d'une participation démocratique à la gestion et aux décisions, tant au sein des entreprises publiques et des communautés locales (les communautés sociopolitiques, les communes d'Algérie, le "village ujama" en Tanzanie, et autres cas similaires), qu'au niveau de la communauté sociale et étatique.

Les Etats et les communautés sociales issus des mouvements de libération, avec leurs administrations démocratisées, se trouvent en mesure de protéger les droits démocratiques des travailleurs, d'apporter leur aide aux initiatives en faveur d'une prise des décisions par les travailleurs ou de leur participation à ces décisions et de mettre en oeuvre des projets en ce sens, et de stimuler



des initiatives et des actions du même type de la part des syndicats et des autres organisations de citoyens. Ils ont donc les moyens de démontrer qu'il est possible de mener à bien parallèlement les réformes et la modernisation de l'administration (pour améliorer son efficacité) et la démocratisation de la communauté sociale, faisant ainsi la preuve que ces deux tendances apparemment opposées ne sont pas contradictoires et ne doivent pas l'être.

II

Administration et démocratisation

Même si le développement, le comportement, ainsi que les points faibles de l'administration ont leur propre logique interne, elle n'est pas le fruit d'une évolution autonome, mais du système politique et avant tout des relations socio-économiques existant dans un pays. Ceci veut dire que les conditions de sa formation - dans le cas présent le système de relations politiques et socio-économique - déterminent en dernier ressort son fonctionnement, sa puissance, ainsi que les conséquences de son comportement sur la démocratisation de la communauté sociale. Ainsi, la détermination de la position de l'administration, de ses fonctions, de son organisation (structure), de ses compétences et de sa procédure (mode de fonctionnement) dépend de décisions politiques prises par les organes représentatifs, dans le cadre des systèmes politiques parlementaires, par la communauté sociale, ou encore par les organes des assemblées ou des délégations. Telle est notre première conclusion.

Seconde conclusion : l'administration par elle-même n'est pas un obstacle à la démocratisation, c'est-à-dire n'est pas objectivement opposée à une évolution progressiste de la société si elle se trouve placée dans une position où son fonctionnement, comme son mode d'intervention, sont orientés dans un sens démocratique. Là encore, nous n'oublions pas qu'il existe dans la pratique des tendances à la confiscation du pouvoir : ces tendances sont liées à la position de l'administration et à ses fonctions : gestion sur le plan de l'exécution (et souvent aussi du fonctionnement) d'une partie de la base matérielle de la société (budget), mise en oeuvre (exécution) des décisions prises par les assemblées, préparation des décisions (et des lois) sur lesquelles elle a ensuite, dans certaines limites, le monopole de l'interprétation et des méthodes d'application (règles et réglementation), etc.

Troisième conclusion : en cherchant des remèdes pour améliorer l'administration dans le sens de sa propre démocratisation (interne) qui aurait une influence positive sur la démocratisation de la société, ou en cherchant à augmenter son efficacité uniquement par l'application des progrès scientifiques (dans sa propre "infrastructure"), ou par des réformes et la rationalisation du travail, on risquerait de n'obtenir que des résultats limités, dans la mesure où les conditions sociales ambiantes resteraient inchangées, c'est-à-dire dans la mesure où les systèmes sociaux eux-mêmes ne se développeraient pas et ne s'adapteraient pas au développement. Mais cela ne veut pas dire que des modifications dans la place occupée par les administrations (celles qui ont un pouvoir socio-économique et forment des entités politiques indépendantes), ou des réformes administratives ne puissent aboutir à des résultats positifs sans modification des cadres (systèmes) existants.

1. Les points faibles les plus fréquents de l'administration

L'expérience acquise par l'analyse de l'administration dans le cadre du régime de démocratie socialiste autogérée (ou lors des premières étapes du développement de l'autogestion, comme en Yougoslavie), ainsi que l'expérience



d'autres pays nous permettent d'énumérer les points faibles ci-dessous comme étant les plus fréquemment observés (en général pour les critiquer) :

- la tendance à la centralisation, même là où un certain nombre d'administrations de caractère local et régional ont été créées au plus bas niveau de centralisation (chacune de ces administrations "décentralisées" a néanmoins tendance à concentrer les pouvoirs et les compétences) ;
- le pouvoir de l'administration augmente ou diminue proportionnellement à la base matérielle dont elle a la gestion, c'est-à-dire qu'elle se renforce quand elle gère un secteur économique étatisé puissant (entreprises d'Etat), une large part du capital social (ressources monétaires - par l'intermédiaire du budget, des banques, etc.) et les activités sociales (services publics comme les hôpitaux, les écoles, les instituts, etc.) ;
- dans une situation où l'administration a réellement des compétences universelles et où elle s'est constituée en couche administrative distincte, elle adopte en règle générale pour affirmer son identité un comportement de consommateur, qui aboutit souvent au gaspillage et à des mesures anti-économiques, et elle peut devenir une cause de conflits entre les communautés sociales, les nationalités et différentes parties de la classe ouvrière ; (en particulier lors de la préparation des propositions de développement ou de la prise des décisions d'investissement) ;
- si le système social reste inchangé pendant une longue période, en règle générale l'administration augmente d'effectifs (ses fonctions s'étendent, et donc le nombre de postes à pourvoir), tend à se bureaucratiser et à devenir passive et inefficace. La paralysie se transmet des échelons supérieurs aux échelons inférieurs, les méthodes de l'administration deviennent de plus en plus compliquées, de même que la procédure, ce qui contribue au ralentissement économique, on impose des méthodes administratives pour la résolution de tous les problèmes qui surgissent dans la société, etc. ;
- une administration qui renforce son monopole devient progressivement de moins en moins ouverte (et de plus en plus méprisante) à l'égard des citoyens (et de ses subordonnés), qui se trouvent le plus souvent rejetés derrière le comptoir (ou le guichet) face à une masse de statistiques, de rapports, de formulaires, de certificats, de convocations, etc. L'administration ne fait rien pour développer la possibilité d'une culture fondée sur la communication humaine et une coopération démocratique correspondant au niveau éducatif atteint par la société ; mais elle adopte souvent un comportement qui envenime les sentiments de différences sociales (et d'inégalité des citoyens devant la loi, c'est-à-dire en fait devant l'administration), elle prend les traits et les caractères de la corruption ("relations et protections"), de l'abus de pouvoir, etc.

Dans certains systèmes, l'administration renforce sa position par son rôle d'intermédiaire entre les intérêts de divers groupes sociaux et branches économiques, entre le travail et le capital, entre les intérêts régionaux, et principalement entre les régions développées et celles qui le sont moins. Dans la mesure où les conflits d'intérêts s'expriment sur l'arène politique, l'administration sert également de médiateur dans les relations politiques, idéologiques et culturelles. Le renforcement de la position et des méthodes de l'administration est favorisé par des pressions extérieures et des interventions dans les affaires intérieures et par l'instabilité économique d'un pays (et l'accélération de l'inflation) ; il s'explique aussi en partie par les fluctuations de l'économie



mondiale, les fautes de gestion dans telle ou telle entreprise publique, etc. Dans la plupart des cas, les méthodes administratives de résolution des problèmes supplantent les méthodes démocratiques, ou ralentissent le développement de la participation aux décisions et des formes qui l'autorisent (y compris celles de l'autogestion ouvrière).

2. Les frontières du développement de l'administration et ses possibilités d'adaptation

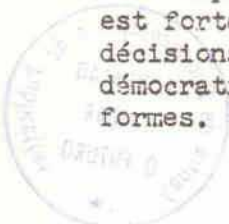
Une série d'études, d'observations et d'analyses sur les conséquences d'un développement excessif de l'administration, comme il peut s'en produire dans divers systèmes politiques, ont fait naître l'idée d'un point limite au développement administratif ; au-delà de ce point, ou bien l'administration n'évolue plus (et parvient à défendre ses positions), ou bien elle devient un obstacle au développement futur de la société (elle tend à se constituer en couche sociale indépendante dotée d'un pouvoir dominant).

Une partie des conditions qui amènent un accroissement de la puissance de l'administration et une accentuation de ses points faibles ont été relevées ici, même si tous les milieux socioculturels n'ont pas fait l'objet d'une analyse précise et concrète.

Cependant nous pouvons déjà avancer quelques hypothèses (correspondant à une situation nouvelle) et montrer les objectifs sociaux de l'adaptation de l'administration, qui devront évidemment recevoir des applications différentes suivant les milieux socioculturels, et en particulier le niveau de développement du pays.

Entre autres hypothèses, il ne faut pas, semble-t-il, se contenter d'une réduction progressive, mais radicale, des fonctions de l'administration (qui risqueraient de la placer dans une position de monopole si elles sont liées à la base matérielle de la société) ; il faut parallèlement et dès le départ développer les formes démocratiques de participation au pouvoir et aux décisions, à l'échelon de l'entreprise, de la localité, de l'Etat et de la communauté sociale, sans attendre une situation plus favorable à la démocratisation (en général le renforcement de la base matérielle du pays, c'est-à-dire l'augmentation du niveau de développement économique, d'éducation, de culture et de prise de conscience des travailleurs et des citoyens).

De ce point de vue, le problème de la démocratisation est lié aux formes de propriété et à la lutte pour l'obtention du droit de chacun à décider des conditions et des résultats de son propre travail. Ce processus comprend des formes et des étapes diverses. Cependant, même si la démocratie est aujourd'hui une forme de système politique, elle a toujours eu ses valeurs fondamentales, indépendantes du stade de développement et même de la communauté sociale (tribale, ethnique ou nationale). Les formes traditionnelles de la démocratie constituent donc un des éléments de base dont il faut tenir compte et qui doivent être développées en corrélation étroite avec des formes et des contenus nouveaux. L'expérience acquise, en particulier dans les luttes de libération (les mouvements de libération), montre que les paysans illettrés ne sont pas les derniers à adopter les formes de participation au pouvoir populaire, à remplir, avec le sens des responsabilités nécessaire, les fonctions de gestion indispensables et à mener à bien leurs tâches même en l'absence d'une administration développée. L'explication fondamentale est ici le motif qui décide de la participation - et qui représente toujours l'intérêt personnel (dans le cas des luttes de libération - vivre libre, avoir le contrôle de ses propres ressources naturelles, ne pas être exploité, etc.). Plus cet intérêt s'exprime concrètement, plus l'impulsion est forte. Dans la recherche des formes démocratiques de participation aux décisions, la participation directe (de beaucoup la plus réaliste dans un système démocratique) joue un rôle essentiel et sert de base au développement des autres formes.



Pour répondre à la question : quand doit commencer la démocratisation ? Il ne faut donc pas chercher à vérifier si toutes les conditions matérielles (niveau de développement) sont mûres pour le faire, ou si les citoyens et les travailleurs dans les entreprises sont assez éduqués et assez conscients. Un homme placé dans un système de rapports qui le rend directement responsable se sent plus fortement motivé, fait preuve de plus d'initiative et met en oeuvre toutes ses possibilités et toutes ses capacités créatrices (qui souvent ne s'étaient encore jamais révélées). Tout ceci devrait également s'accompagner d'un développement plus rapide de l'économie, de l'éducation, de la prise de conscience et de l'épanouissement de la personnalité. A trop insister sur l'autorité ou à persuader les travailleurs que quelqu'un d'autre prendra soin de leurs intérêts et qu'ils obtiendront tout (leurs droits comme leurs moyens matériels) de l'extérieur (de l'Etat par exemple), on finit par leur ôter leur énergie. Trop d'interventions extérieures et autoritaires créent des sentiments de frustration et de mécontentement.

3. Quelques expériences de modification dans la position occupée par l'administration d'Etat

Deux situations d'ensemble se présentent : dans l'une l'administration a conquis une place de premier plan parmi les facteurs sociaux, elle a atteint une puissance et un développement relativement étendus ; dans l'autre, son développement et son organisation sont encore en cours et elle s'empare d'un nombre toujours croissant de fonctions et de responsabilités dans le développement du pays (elle n'est donc pas encore parvenue au stade du conservatisme et de la bureaucratisation, elle n'est pas encore passive). Les conclusions tirées de la première situation peuvent être valables pour la seconde, à condition de tenir compte des caractères spécifiques des différents milieux socioculturels et du problème du développement.

Dans les deux cas, il faut tenir compte de deux processus interdépendants : d'un côté le cadre social (le système politique) à l'intérieur duquel intervient l'administration ; et de l'autre son développement interne ou les possibilités d'amélioration de son organisation et de son efficacité.

Le cadre social comprend, sans parler du régime de propriété (privée, étatique ou sociale) :

- (a) Les formes du système politique, centralisées ou décentralisées ;
- (b) Les formes de démocratisation ou d'ouverture de l'administration publique au contrôle social ;
- (c) La position de l'administration, y compris le statut socio-économique de son personnel dans chacune des branches qui la composent.

Il faut absolument faire la distinction entre décentralisation et démocratisation. La décentralisation ne recouvre pas nécessairement les objectifs et les éléments de la démocratisation. La démocratisation est plus spécifiquement liée au fonctionnement de l'administration qui, de son côté, exerce une influence décisive sur sa puissance comme sur son étendue.

La reconnaissance des droits et des libertés des citoyens, dont le plus important est l'utilisation de la langue maternelle, est une condition préalable à la démocratisation, c'est-à-dire à la participation à la gestion et aux échanges démocratiques. La base de ce droit est l'égalité complète de toutes les nations et nationalités (groupes ethniques) au sein de communautés sociales et étatiques multinationales.



Dans la constitution yougoslave, ce droit recouvre : la liberté d'utilisation des langues de chacune des nations et nationalités et l'égalité des droits de ces langues à l'école (enseignement dans la langue maternelle), dans toutes les institutions d'Etat (c'est-à-dire au niveau de l'Etat et dans les autres institutions), au tribunal, dans les entreprises, dans la vie culturelle et dans ses manifestations, etc., ainsi que le droit à l'emploi de ces langues sur les panneaux topographiques et autres qui jouent un rôle important dans l'orientation et la communication entre les citoyens.

3.1 La mise en place d'administrations nouvelles dans les pays qui ont obtenu leur indépendance se caractérise dans les premiers stades par deux processus :

- (a) Le remplacement de l'ancienne administration par des forces nouvelles. En Yougoslavie, l'administration nouvelle est apparue dès avant la fin de la lutte de libération nationale (1941-1945) sur des portions de territoire libérées. Une fois la libération du pays entièrement achevée, la vieille administration de l'Etat bourgeois, qui s'était dans sa majorité mise au service des occupants au cours de la Seconde Guerre mondiale, se désintégra ou fut complètement supprimée par la constitution de la Yougoslavie nouvelle et par les lois spéciales sur l'administration d'Etat.

Ceci ne veut pas dire qu'un certain nombre de fonctionnaires, ceux qui n'avaient pas commis le crime de collaborer avec l'occupant, n'ont pas été réembauchés individuellement dans une série de nouvelles institutions administratives, mettant leurs capacités et leur expérience au service du développement de l'administration nouvelle.

Une large part du personnel nouveau issu de la révolution manquait souvent du niveau d'instruction nécessaire (et devait recevoir une formation complémentaire).

- (b) Le deuxième processus (la création et l'extension de l'administration) intervint après la libération du pays, quand l'Etat nouvellement créé nationalisa totalement l'industrie, les transports, le commerce, les hôtels et les banques (à l'exception des artisans, du petit commerce, d'une petite partie du transport automobile, etc.).

Dans les villages, le mouvement coopératif se développait. On créait progressivement de grandes exploitations collectives (domaines agricoles). De même l'Etat administrait directement l'ensemble de l'éducation, des établissements scientifiques et culturels (théâtres, musées, etc.), les services de santé, c'est-à-dire toutes les activités publiques (sociales).

3.2 La première étape (appelée en Yougoslavie celle de l'étatisme révolutionnaire), dans laquelle l'Etat joue un rôle décisif dans le processus de transformation sociale, se caractérise par :

- La centralisation de presque toutes les fonctions entre les mains des organes centraux de l'Etat auxquels tous les organes de rang inférieur sont subordonnés de façon linéaire, ou verticale (à l'échelon des républiques, des districts, des communes). L'administration est organisée par ministères et il existe aussi des services distincts pour chaque activité économique ;

- En ce qui concerne les fonctions économiques de l'Etat, l'institution la plus importante était la Commission du Plan.



- La planification centralisée déterminait en détail tous les projets d'investissement (construction ou modernisation des usines, des centrales électriques, des voies ferrées, des routes, bonification des sols, etc.), le plan de production des matières premières et de toutes les autres catégories de produits, et aussi celui de chacune des entreprises publiques, la répartition des matières premières comme des biens de consommation, etc., de même que le montant nominal des revenus, appointements et salaires du personnel employé et le volume de tous les autres crédits attribués pour répondre aux besoins de l'Etat (budgets des écoles, des services de santé, de la recherche scientifique, etc.).
- Le total de la valeur ainsi apparue, c'est-à-dire le revenu était contrôlé par les organes centraux de l'Etat (et pour une très faible proportion par les organes des républiques et des communes) ; l'Etat rassemblait toutes les ressources, puis les répartissait conformément au plan.
- Dans ce cadre général, on trouvait des plans spéciaux pour l'encadrement - le réseau d'écoles et de moyens de scolarisation. A la fin de leur scolarité, les diplômés étaient eux aussi "répartis" entre les entreprises et les différents postes à pourvoir, c'est-à-dire que leur emploi dépendait des décisions prises par les organes d'Etat.

Les cadres dirigeants avaient un statut spécial en tant que représentants autorisés de l'Etat et faisaient l'objet d'une sélection distincte.

Il est important de noter que malgré les modifications continuelles de ce système, l'administration d'Etat conservait toujours l'autorité politique, le pouvoir économique (par la gestion des entreprises et du revenu global), ainsi que le contrôle des activités publiques, c'est-à-dire qu'elle contrôlait également pour une part les activités du personnel d'encadrement, des scientifiques et du reste des travailleurs.

Fundação Cuidar o Futuro

Dans le cas de la Yougoslavie, un certain nombre de facteurs décisifs rendaient indispensable une telle centralisation : la destruction du pays (provoquée par les dévastations des occupants au cours de la guerre), le bas niveau de développement économique (la Yougoslavie faisait partie des pays non développés) et le manque d'encadrement (au début du processus de reconstruction, 75 % de la population yougoslave était composée de paysans et on comptait 45 % d'illettrés).

Si l'on tient compte du fait que les débuts de la mise en place de l'administration nouvelle remontent à la période de la lutte de libération nationale (1941-1945) ; que dans la situation relativement sous-développée du pays au lendemain de la libération, l'administration a connu une expansion rapide ; que bien des fonctionnaires de l'ancienne administration y sont entrés ; il suffit d'une période relativement courte pour que tous les points faibles liés à "l'essor" de l'administration fassent leur apparition, avec tous les risques qu'ils entraînent quand son développement et sa puissance ne sont pas freinés.

Dans le même temps, on n'oubliait pas non plus les avertissements lancés par les classiques du marxisme sur les risques que fait courir à la classe ouvrière sa "propre bureaucratie" et sur les conséquences de la mise en oeuvre d'une administration forte et centralisée.

3.3 Il est vrai que le mouvement de libération nationale yougoslave avait déjà créé, dans le cours de la lutte de libération, les principaux organes de participation populaire au pouvoir politique (les comités de libération nationale), de même que ceux de la participation des travailleurs à la gestion des premiers ateliers populaires et des petites usines (pour la plupart confisquées à des



collaborateurs), pourtant la réforme du système politique fut décidée en Yougoslavie après seulement cinq années de reconstruction du pays (1949-1950) ; elle fut abordée simultanément dans trois directions :

- par la décentralisation du pouvoir politique comme de l'administration ;
- par le développement des formes du contrôle démocratique de l'administration et de la participation des citoyens à l'autorité et aux autres fonctions sociales ;
- par la remise aux travailleurs de la gestion des entreprises, c'est-à-dire par l'introduction légale de l'autogestion ouvrière (loi du 27 juin 1950).

La première orientation des réformes - la décentralisation - n'apportait aucune modification fondamentale au système politique, ni à la position et aux fonctions de l'administration. Un certain nombre de fonctions existantes, concentrées entre les mains des organes centraux, furent simplement transférées aux organes des républiques, et de ces derniers à ceux des communes*.

A cette époque, on trouvait aussi des entreprises d'Etat dépendant du gouvernement fédéral, de celui des Etats et des circonscriptions locales. Sur le plan du rôle économique de l'Etat, cela signifiait que les fonctions de planification et de gestion des entreprises et des ressources existaient également à ces différents niveaux.

La seconde orientation - la démocratisation - s'exprima plus particulièrement par le renforcement des assemblées communales, élues au scrutin direct et secret par l'ensemble des citoyens, ainsi que des conseils créés dans le cadre des assemblées pour des activités et des besoins particuliers (l'éducation, la santé, le budget et le financement, l'urbanisme et les services publics, etc.).

Seule la troisième orientation aboutit à une modification des rapports de propriété, grâce à l'abandon par l'administration d'Etat de ses droits à la propriété et à la gestion des entreprises et à la remise des entreprises aux travailleurs pour qu'ils en assurent eux-mêmes la gestion. Ce troisième processus créa les conditions d'une transformation plus fondamentale dans la position occupée par l'administration, avant tout dans les entreprises d'Etat et dans les assemblées communales.

3.4 La mise en place de l'autogestion ouvrière ne provoqua pas une réduction immédiate des fonctions de l'administration d'Etat. L'objectif principal, si l'on envisageait d'un point de vue réaliste les fonctions remplies par l'administration, était tout d'abord de lui ôter celles qui touchaient au domaine économique, à savoir la gestion des entreprises et par conséquent aussi les fonctions qui lui sont liées : répartition des revenus, organisation de l'encadrement, fixation des salaires, établissement des plans par entreprise, etc.

* Ce transfert de fonctions se traduisit également par une réduction draconienne du nombre des employés de l'administration centrale (environ 100.000) et par leur transfert aux échelons "inférieurs" de l'administration.



La prise en mains effective de la gestion par les travailleurs au cours de l'expérience yougoslave se déroula approximativement dans l'ordre suivant :

- Planification indépendante de la production et des ventes, d'abord dans le cadre du plan étatique et ensuite de façon complètement autonome (ou en collaboration ou coopération avec d'autres entreprises) ;
- Fixation des revenus par décision indépendante, dans le cadre de critères établis à un niveau plus élevé, conjointement par l'Etat et les syndicats ;
- Prise en mains progressive de la gestion et des décisions sur le volume d'investissements de la façon suivante : au départ l'Etat imposait uniquement les taux (pourcentages) qui devaient être consacrés à l'investissement, mais sans rien prescrire sur ce qui devait être construit ou modernisé avec ces ressources ; par la suite, l'ensemble des fonds destinés à l'investissement furent transférés de l'Etat aux banques, qui constituaient également des organismes autogérés de type particulier (vers 1965, soit après 15 ans d'autogestion).

Ce transfert progressif des fonctions économiques de l'Etat ou de ses pouvoirs en ce domaine aux travailleurs qui autogèrent leurs entreprises s'acheva au cours des 25 premières années de l'autogestion par l'adoption de trois décisions essentielles (on les trouve dans la constitution de 1974 et dans la loi sur le travail associé de 1976) :

- Tout d'abord, le revenu total, c'est-à-dire chaque dinar créé par les travailleurs au cours de la production et des ventes, doit rester entre leurs mains pour qu'ils puissent décider de son affectation, même s'il conserve son caractère social ;
- En second lieu, les travailleurs doivent élire leurs délégations. Ces délégations enverront des délégués à tous les organes de l'autogestion et du pouvoir politique pour déterminer la répartition de la part des ressources prélevée sur le revenu (pour le budget de l'Etat, l'éducation, les services de santé, etc.). Les travailleurs contrôleront les dépenses et, en accord avec les travailleurs concernés, ils évalueront les tâches accomplies afin que chaque travailleurs reçoive pour son travail un revenu conforme au principe : "A chacun selon son travail et les résultats de son travail" ;
- En troisième lieu, les travailleurs des entreprises et ceux des écoles, des services de santé, des établissements scientifiques et culturels et des services publics de toutes sortes doivent s'organiser en communautés d'autogestion responsables de chacun de ces besoins collectifs, afin de parachever la "désétatisation" de toutes les activités sociales (ou de transférer le pouvoir de gestion des écoles, des services de santé et des établissements culturels et autres aux travailleurs qui y sont employés et aux communautés dans lesquelles les travailleurs des entreprises sont associés aux décisions).

4. Quelques formes de démocratisation dans une situation de développement de l'autogestion

Un des points fondamentaux de l'élaboration du système politique fondé sur la propriété sociale et l'autogestion ouvrière des ressources ainsi appropriées est l'impossibilité d'y intégrer les modèles de système politique du parlementarisme bourgeois, pas plus que ceux du parti unique ou du multipartisme. La démocratie socialiste autogérée est fondée sur des rapports de production dans



lesquels le travailleur contrôle la totalité du revenu et, par voie de conséquence, l'ensemble de la reproduction sociale élargie.

4.1 La transformation des anciennes formes de système politique en Yougoslavie a débuté très tôt. Dès 1953, est apparu le conseil des producteurs qui formait une des chambres du parlement et était composé exclusivement des représentants (députés) des entreprises. Au cours de l'évolution ultérieure, reprise et consolidée par la constitution de 1974, il est devenu l'organe prépondérant - le Conseil du travail associé - seul habilité à prendre des décisions sur la répartition du revenu (même de la portion encore prélevée sous forme d'impôt pour répondre aux besoins de l'Etat au sens restrictif du terme). Les délégués à ces conseils sont élus par les travailleurs dans le cadre des communes, des communautés régionales de communes et des républiques. Les organismes fédéraux sont composés, suivant deux principes, de délégués de la communauté des communes et de délégués des républiques et régions autonomes (ce qui garantit l'égalité des droits pour les nations et nationalités)*.

4.2 Un rôle plus important est désormais accordé à la communauté locale qui représente le premier degré d'organisation des citoyens au niveau du village ou de la localité. Cette communauté est autonome et envoie également des délégués à une autre instance communale, le "conseil des communautés locales". La communauté locale ne jouit pas seulement d'une totale indépendance pour résoudre les problèmes de ses propres membres, elle participe également à l'administration de la commune et, par voie de conséquence, elle prend part aussi aux décisions portant sur tous les autres problèmes de la communauté, en association avec d'autres organismes et dans le respect du principe de solidarité.

4.3 Le personnel employé dans les écoles, les hôpitaux, les établissements scientifiques et culturels et les autres activités sociales a les mêmes droits d'autogestion que les travailleurs des entreprises. Dans le cadre de communautés d'intérêt autogérés, et en association avec les producteurs (entreprises), il fixe le programme de travail, le volume des ressources rassemblées par ces communautés et les critères d'évaluation des tâches accomplies. Les organismes étatiques n'ont conservé que des compétences assez limitées.

4.4 Les organisations de base du travail associé au sein des entreprises et des établissements constituent les formes fondamentales d'organisation des travailleurs pour l'autogestion. Elles ont le droit de planification et de décision autonome sur la production et les autres activités, sur les revenus et leur répartition, sur l'association avec d'autres travailleurs. Ces organisations de base élisent aussi délégués et délégations et réglementent les conditions de travail. Au sein de ces organisations, les travailleurs prennent directement les décisions (par référendum) ou passent par l'intermédiaire de délégués aux conseils ouvriers et à d'autres formes de délégations.

4.5 Il existe encore une série d'autres formes d'association aux décisions qui se présentent comme des conseils, également organisés dans le cadre de la communauté sociopolitique (commune, république), ou autour des établissements, des groupements d'activités, etc.

Chacune des formes d'organisation d'autogestion, ou des formes d'organisation dans le cadre du système politique, possède sa propre administration, réduite au minimum. Elle est fondée sur le principe de la responsabilité de

* Le terme "nationalités" est utilisé pour désigner les citoyens originaires de nations frontalières de la Yougoslavie ou d'autres pays, installés en permanence sur le territoire yougoslave. La constitution proclame l'égalité de toutes les nations et nationalités vivant en Yougoslavie.



chaque administration devant l'organe d'autorité politique dont elle dépend, ou devant l'organe de l'autogestion ouvrière (ce qui veut dire que dans la commune elle est responsable devant l'assemblée communale et dans l'entreprise devant le conseil ouvrier).

5. Position de l'administration et moyens d'améliorer son efficacité

Pour comprendre la position de l'administration, que ce soit dans les organismes étatiques, dans les communautés (d'intérêt) autogérées, ou dans les organisations du travail associé (entreprises et établissements), les facteurs essentiels sont les fonctions remplies, mais aussi le statut d'autogestion de chacun des membres du personnel. La pratique yougoslave repose sur l'idée que le personnel ne peut être "neutre" et "impersonnel". Ses membres sont tous des travailleurs qui ont droit à l'autogestion et à une rémunération de leur travail conforme au principe, à chacun suivant les résultats de son travail.

Ce statut, qui prévoit la responsabilité de chaque élément de l'administration devant l'organisme pour lequel elle travaille (et non face à l'intérêt abstrait de l'Etat), constitue un motif essentiel pour inciter l'administration à contribuer au perfectionnement des formes de participation des travailleurs aux décisions et à adopter un comportement démocratique. En effet elle se trouve effectivement placée sous le contrôle permanent de l'un des organes de l'autogestion ou de l'autorité politique.

Ceci ne veut pas dire que l'administration néglige ses tâches de formation et de perfectionnement internes, pour améliorer l'organisation du travail et introduire des techniques modernes, c'est-à-dire pour moderniser son propre fonctionnement afin de parvenir à une plus grande efficacité.

5.1 Les membres du personnel administratif sont organisés en communautés de travail qui représentent leur forme particulière d'autogestion. Ces communautés ont été créées dans le cadre des lois et de la constitution (1974). Elles ont le droit et le devoir de fixer les critères de responsabilité et la répartition du revenu, elles ont le droit d'embaucher de nouveaux travailleurs, d'établir les programmes de formation et d'éducation et de contrôler les autres éléments de l'emploi.

La position ainsi donnée aux travailleurs de l'administration peut faire craindre qu'une trop grande "démocratie" dans l'organisation du travail ne risque d'affaiblir, ou au contraire de renforcer leurs responsabilités. Mais le maintien, pendant une trop longue période, de ces travailleurs dans la position d'employés salariés exerce aussi une influence sur leur mentalité. En ce sens, les changements de ce type sont pour eux une incitation à réagir et à se sentir coresponsables, non seulement du travail correspondant à leurs postes, mais aussi du fonctionnement de la société dans son ensemble et de chacun des éléments qui la composent (organisations ou communautés).

5.2 Comme le revenu (les salaires) de l'encadrement dépend du revenu de l'organisation de travailleurs dont ils font partie (entreprise, communauté d'intérêts autogérée, assemblée communale, communauté de communes, république), ils sont liés directement aux intérêts des citoyens et des travailleurs associés. Ils interviennent de façon à abaisser, par leur propre efficacité, les dépenses administratives et à améliorer la productivité du travail (des travailleurs au sein de leurs organisations et de la société dans son ensemble) par la plus grande rapidité qu'ils apportent à la résolution d'une série de problèmes.

Les premières tentatives de recherche sur les critères de valorisation du travail de chaque employé, ou groupe d'employés, et sur les critères d'efficacité montrent que ce type de situation socio-économique permet de les satisfaire plus facilement.



5.3 Le système complexe de l'autogestion et de la participation aux décisions exige absolument une administration efficace et rationnellement organisée. Les administrations doivent remplir les conditions suivantes :

D'un côté, avoir les moyens de contribuer à la planification du travail, disposer d'un système bien organisé d'archives, d'inspections et de contrôles, en particulier pour la surveillance des transactions financières (comme le Service de comptabilité sociale en Yougoslavie), etc. ;

- De l'autre, être capables, par l'intermédiaire de leurs experts, de préparer les documents à partir desquels les travailleurs et les citoyens, ou leurs délégués, prendront leurs décisions et de veiller à leur diffusion.

Pour cela, les administrations doivent améliorer en permanence leur organisation, leur éducation et leur formation. Il faut aussi mettre en place le statut socio-économique qui fera de l'administration, non plus "l'autorité" placée au-dessus de la population, mais une fonction du travail et de l'autogestion parmi beaucoup d'autres, remplie par un personnel placé sur un plan d'égalité totale avec les travailleurs et responsable conjointement de l'ensemble du processus de travail, de ses résultats et de la reproduction sociale et élargie. Ce stade de développement est celui dans lequel nous entrons progressivement aujourd'hui.

III. Adaptation de l'administration publique aux fonctions d'encadrement et d'éducation des entreprises publiques

Pratiquement tout ce que nous avons décrit à propos des caractéristiques de l'administration publique et de ses possibilités d'adaptation s'applique aussi dans le domaine de la politique d'encadrement et d'éducation.

Du point de vue du développement et des conditions socioculturelles, la gestion de l'éducation présente trois grandes catégories de situation :

- Tout d'abord, quand l'administration d'Etat contrôle entièrement la gestion de l'ensemble du système scolaire national ;
- En second lieu, quand l'Etat apparaît comme le facteur décisif de la démocratisation en matière d'éducation et de l'organisation d'ensemble du système scolaire (dans les pays en voie de développement en particulier) ; et
- En troisième lieu, quand survient une transformation du système politique, accompagnée d'une plus grande participation des travailleurs à la gestion et à la création d'entreprises publiques explicitement chargées de régler les problèmes de l'éducation et de l'emploi.

1. Orientation et problèmes objectifs de l'éducation

La situation dans laquelle l'administration d'Etat est chargée du système scolaire aboutit, en règle générale, à un mauvais ajustement entre les capacités d'éducation et le type de formation qu'elles dispensent (profil d'encadrement), d'une part, et les besoins de l'économie qui se développe plus rapidement que le système scolaire, d'autre part.



1.1 Deux phénomènes particuliers peuvent être observés ici :

Le premier est une conséquence de la pression démographique, la revendication (issue des luttes démocratiques de la population et de la classe ouvrière) par l'ensemble des parents et des enfants du droit à l'éducation afin d'obtenir l'égalité des chances devant l'emploi et par la suite les moyens de gagner sa vie.

Ce phénomène se manifeste par l'expansion du système scolaire au-delà des capacités financières des économies des différents pays (les pays en voie de développement en particulier).

Le second phénomène, qui est en même temps une des causes du premier, est le fait que la direction administrative du développement de l'éducation se trouve coupée de l'économie et des autres secteurs sociaux qui ont besoin d'un encadrement qualifié et souffrent d'une pénurie de certaines catégories de cadres pour lesquelles le système scolaire n'a pas été prévu.

1.2 La solution à ces problèmes est représentée par les entreprises qui organisent la formation des catégories de travailleurs non fournies par le système scolaire, ou la formation ou la spécialisation de travailleurs répondant à une série de besoins spécifiques liés à l'introduction de nouveaux moyens de travail (machines), d'innovations technologiques, de méthodes d'organisation et de production, etc.

Pour aborder le problème au niveau global, il existe des ministères, des services d'inspection, des instituts pédagogiques, et dans les Etats où la propriété est étatisée, la responsabilité de l'encadrement, et de celui qui est recruté parmi les travailleurs en particulier, est également confiée à divers ministères et départements.

Les entreprises ont des services de personnel, des services éducatifs et des centres de formation des travailleurs (qui existent surtout dans les grandes entreprises).

1.3 Une des solutions possibles au mauvais ajustement actuel entre les besoins d'encadrement et les systèmes d'éducation est la décentralisation et la démocratisation de la "gestion de l'éducation", qui feraient des entreprises elles-mêmes le principal point de référence du système éducatif (ainsi que de la politique d'encadrement et d'éducation).

Une telle transformation déboucherait sur la participation des travailleurs à la gestion et aux décisions en matière d'éducation. Une réforme plus radicale aboutirait à supprimer la coupure entre les décisions portant sur les conditions du travail et du développement (dont l'éducation est un facteur essentiel) et les décisions portant sur le développement et le revenu global qui en est la base matérielle.

Ceci entraîne :

- D'une part l'interdépendance de la planification du développement dans chaque entreprise et de celle de l'éducation, ce qui permet de connaître (et par la suite de contrôler) le rôle que joue une formation bien adaptée dans la productivité du travail ou la création du revenu global ;
- D'autre part et de la même façon, l'établissement de liens entre les professeurs et les autres responsables chargés de la planification, de l'organisation, du fonctionnement et du contrôle des résultats de l'éducation, et le processus de création du revenu par les travailleurs.



dans la production matérielle. Les professeurs entrent ainsi parmi les "producteurs" ; ils remplissent une des fonctions nécessaires à la production et aux autres activités.

2. Les droits démocratiques de participation à l'administration de l'éducation

Dans les situations de transition à partir de niveaux de développement et de milieux socioculturels différents, les formes démocratiques de participation à l'administration de l'éducation jouent un rôle très important.

2.1 La première de ces formes est représentée par les "comités d'école", composés de représentants des parents, des entreprises et de la communauté sociopolitique (assemblée communale) ; ils ont au départ un rôle consultatif. Dans le cadre de l'autogestion, ces comités d'école prennent le pas sur les "conseils d'école"; dans leur conception la plus étroite, ces conseils (composés de membres élus par les éducateurs uniquement dans leurs rangs ou parmi le personnel de l'école) représentent le conseil ouvrier ; dans leur conception élargie, ils sont un organe de contrôle et d'influence par la société.

2.2 Les communautés d'intérêts autogérées sont une autre forme de participation égalitaire à l'orientation du développement de l'éducation ; en règle générale elles sont spécialisées dans la formation de l'encadrement et les autres activités éducatives qui lui sont liées. Dans ces organismes, les décisions sont prises par les délégués des travailleurs des entreprises et des autres secteurs d'activité ("qui utilisent" le personnel qualifié) et les délégués des écoles, ou des enseignants.

Dans ce type d'association (communauté) autogérée, les compétences de l'Etat en matière d'éducation sont réduites au minimum. Toutes les responsabilités de l'organisation matérielle (dégager les ressources nécessaires à l'éducation) et de l'orientation du développement des établissements d'enseignement ont été reprises par les organes de l'autogestion.

2.3 La base de l'autogestion, c'est-à-dire le point de référence essentiel de l'autogestion dans le domaine de l'encadrement, de l'éducation et de l'emploi, est constituée par les travailleurs, organisés au sein des organisations de base du travail associé. En liaison avec les décisions prises pour les plans de développement et les programmes de production, ils se chargent également des décisions concernant l'encadrement et sa formation, ainsi que l'attribution à cette fin d'une partie du revenu créé.

2.4 La coordination au niveau global de la planification de l'encadrement nécessaire au développement et la coopération entre les établissements d'enseignement sont également du ressort des délégués nommés par les communautés d'intérêts autogérées. Sur la base des décisions imposées par les délégués (et par la loi dans les situations de transition, elles se regroupent en communautés d'intérêts éducatives élargies (jusqu'au niveau de la république).

3. Comment adapter l'administration de l'éducation

3.1 La prise en mains par les travailleurs de la gestion de l'éducation débouche sur la réforme des administrations de l'éducation. Le champ des compétences de l'Etat se rétrécit, ce qui réduit du même coup les effectifs du Secrétariat (ministère) à l'éducation. Il conserve le droit de légiférer, de contrôler, de participer aux décisions en ce qui concerne les orientations générales du programme d'éducation et aussi des plans de développement, et dans ce cadre, il travaille à la préparation des plans de développement de l'éducation (établis en général à moyen terme, c'est-à-dire pour cinq ans).



Les instituts d'Etat chargés du système scolaire prennent rang parmi les organisations indépendantes du travail associé ; ils offrent leurs services d'experts, quelquefois à l'administration d'Etat, mais surtout aux communautés d'intérêts autogérées ou même directement à la demande de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel établissement.

3.2 On voit également apparaître des administrations indépendantes au sein des communautés d'intérêts autogérées et dans les entreprises et établissements les plus importants.

Les entreprises ont leurs services éducatifs, dépendant de ceux du personnel ou indépendants. En plus de ces services, elles peuvent organiser des centres éducatifs, dont la seule tâche est l'instruction et la formation des travailleurs.

Le développement de l'administration nouvelle en matière d'éducation s'oriente donc vers la création de services de formation des cadres au sein des entreprises (publiques) elles-mêmes, puis dans les communautés éducatives, l'administration d'Etat voyant ses possibilités d'intervention limitées.

Dans chaque établissement éducatif, les fonctions nouvelles se développent parallèlement, non plus sur la base de décrets venus d'en haut, mais sur celle de la coopération. Chaque établissement éducatif prend des initiatives indépendantes pour adapter l'éducation aux nouveaux besoins du développement.

Fundação Cuidar o Futuro

Juillet 1977

La coopération en matière d'éducation est un processus qui se développe dans le domaine de l'éducation et de la formation. Elle implique la participation active des communautés d'intérêts autogérées, des entreprises et des administrations indépendantes. Le développement de l'administration nouvelle en matière d'éducation s'oriente donc vers la création de services de formation des cadres au sein des entreprises (publiques) elles-mêmes, puis dans les communautés éducatives, l'administration d'Etat voyant ses possibilités d'intervention limitées.



ANNEXEEXPLICATION DE CERTAINES NOTIONS ET EXPRESSIONS UTILISEES
EN YUGOSLAVIEOrganisations sociales

- sont des groupes de personnes organisées pour la satisfaction de leurs intérêts, exécutant des tâches sociales particulières et développant diverses activités répondant à l'intérêt général de la société (secours et services sociaux, culture, science, technique, tourisme, sports et autres organisations du même type).

Contrats sociaux

- sont des accords d'autogestion conclus sur une base d'égalité par les organisations du travail associé, les chambres de l'économie, les services gouvernementaux et les organisations sociopolitiques, grâce auxquels les diverses parties assurent le fonctionnement harmonieux des rapports socio-économiques et des autres relations d'intérêt général. Ils ont pour but de supplanter le rôle de l'Etat dans la résolution des contradictions sociales et la réalisation de la coopération et de la solidarité dans l'économie et les autres domaines de la vie. Les contrats sociaux ont force de loi. Les parties fixent, dans le cadre du contrat, les mesures nécessaires à sa mise en oeuvre et définissent leur responsabilité matérielle et sociale dans l'exécution d'obligations qu'ils ont conjointement acceptées.

Organisations sociopolitiques

- sont des organes politiques regroupant des travailleurs organisés autour d'une plate-forme programmatique d'orientation socialiste (la Ligue des communistes de Yougoslavie, l'Alliance socialiste des travailleurs yougoslaves, la Fédération des syndicats, la Fédération des anciens combattants, la Ligue de la jeunesse).

Communautés sociopolitiques

- sont toutes des communautés territoriales dans lesquelles les travailleurs et les citoyens exercent leurs droits constitutionnels au contrôle et à la gestion de certaines affaires sociales (Fédération, républiques, provinces autonomes, communes et grandes villes ayant le statut de communautés sociopolitiques particulières).

Travail passé

- c'est une catégorie économique qui représente le travail matérialisé ou concrétisé et assure dans la pratique la sécurité économique et sociale des travailleurs, ou plutôt leur droit à une part des bénéfices de l'augmentation de la productivité réalisée grâce à l'accumulation des résultats de leur travail sur de longues années.



Organisation du travail associé

- c'est un terme générique pour les organisations économiques et non économiques qui fonctionnent sur la base de l'appropriation sociale et de l'autogestion. En fait il s'agit des organismes connus auparavant sous le nom "d'entreprises" (pour le secteur économique) et "d'établissements" (pour le secteur non économique).

Organisation de base du travail associé

- ce sont les composantes des organisations du travail associé qui forment un tout sur le plan technologique, une unité économique indépendante et autogérée qui peut être dotée d'un caractère légal. (Les organisations de base du travail associé portaient auparavant le nom d'unités de travail, d'usines ou de départements indépendants dans les organisations non économiques).

Communautés d'intérêts autogérées

- sont les communautés formées par les travailleurs, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs organisations d'autogestion pour répondre à des besoins collectifs spécifiques. Elles ont pour but de lier les intérêts de ceux qui assurent des services publics particuliers et de ceux qui les utilisent. Dans le cadre de la constitution, les assemblées des communautés d'intérêts autogérées chargées de l'éducation, des sciences, de la culture, de la santé et du bien-être ont un droit de décision sur les matières relevant de ces domaines, conjointement et sur un plan d'égalité avec les assemblées compétentes des communautés sociopolitiques (communes, provinces, républiques). Il existe également des communautés d'intérêts pour la construction des logements, la production d'énergie, l'aménagement hydraulique, les transports, etc.

Fundação Cuidar o Futuro

Organisations et communautés autogérées

- sont des organisations du travail associé, des organisations d'associations professionnelles, des banques, des mutuelles d'assurances, des coopératives agricoles et autres, des organisations contractuelles du travail associé, des communautés d'intérêts autogérées, des communautés locales et des communautés de travail au service de l'Etat ou d'autres organismes et organisations.

Accords d'autogestion

- sont des accords d'autogestion passés, sur un plan d'égalité, entre les employés des organisations de travail et les travailleurs des communautés locales, les communautés d'intérêts et les autres organisations autogérées, dans le but de régler et d'ajuster leurs intérêts (division plus rationnelle du travail, mise en commun des ressources pour atteindre des objectifs communs, réglementation des relations mutuelles dans le cadre de cette coopération, etc.). C'est un moyen de réduire le rôle de l'Etat en tant qu'intermédiaire et médiateur. L'accord d'autogestion ne lie que les signataires ou ceux qui l'ont accepté.



Organisations mixtes du travail associé

- sont une forme d'organisation du travail associé constituée par la fusion de plusieurs organisations de travail ou des organisations de base du travail associé qui les composent (chemins de fer, postes et télécommunications, branches d'industrie ou autres, etc.).

Ressources sociales

- sont les ressources utilisées dans la production et les autres ressources du travail associé, les produits du travail associé, le revenu créé par le travail associé, les moyens de satisfaire des besoins collectifs, les ressources naturelles et les biens d'intérêt général. Ces ressources sont gérées par les travailleurs qui les exploitent dans le respect des statuts et de la constitution.

Travail associé

- c'est un concept économique et légal yougoslave qui désigne les activités économiques ou non qui utilisent les ressources sociales et sont organisées suivant les principes de l'autogestion.

Fundação Cuidar o Futuro

