

# L'ADMINISTRATION DU DEVELOPPEMENT: DE LA THEORIE AUX CONDITIONS OBJECTIVES DES SYSTEMES AFRICAINS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE\*

Par

Jeggan C. SENGHOR\*\*

La quête du développement dans le Tiers Monde a suscité de nombreuses préoccupations d'ordre académique quant à la nature de cette bête qu'est le développement et aux moyens d'y parvenir. L'administration publique a joué un rôle dans l'industrialisation des sociétés occidentales ; il fallait par conséquent s'attendre à ce que les intellectuels établissent également un lien entre l'administration publique et le contexte du développement du Tiers Monde. Il était nécessaire que l'une des composantes du «Développement» soit «administrative». Au cours des trente dernières années, les théories rédigées sur son caractère et sur ses liens avec d'autres variables du système ont fini par prendre la forme d'un courant de pensées qu'on a appelé «administration du développement». Ce courant fondé sur un certain nombre de postulats relatifs au retard et au progrès dans le développement a influé considérablement sur la conception des problèmes de développement en Afrique et dans le Tiers Monde. Il ne s'est pas arrêté là cependant. Il a été jusqu'à influencer également les structures et les processus de formulation et d'exécution des plans d'action. Le contenu de ceux-ci en a été affecté de même que la répartition du pouvoir entre les groupes sociaux. Il a eu des résultats qui ont renforcé la dépendance et les liens avec le système capitaliste mondial. L'administration du développement a ainsi eu d'importantes conséquences pratiques pour les sociétés des pays sous-développés notamment pour ce qui est de leur capacité à enrayer la pauvreté et la misère des masses.

Cet article part d'une étude et d'une analyse sommaires des fondements théoriques de l'administration du développement pour examiner certaines de ses conséquences manifestes sur la société africaine. Ses conclusions et ses interprétations générales pourront inspirer une étude plus approfondie d'expériences nationales. Dans son ensemble, cet article vise dans l'immédiat à contribuer à la quête, en fait à peine entamée, d'autres modèles d'administration publique en vue de promouvoir en Afrique un développement socio-économique basé sur les masses. A cet effet, nous commencerons par rejeter les principales approches de l'administration en Afrique ; rejet qui se justifie par l'incidence négative que ces approches ont eue lorsqu'elles ont été mises en application.

## L'ENVIRONNEMENT DE LA THEORIE DE L'ADMINISTRATION DU DEVELOPPEMENT

Toute discussion sur l'administration du développement commence habituellement par une précision de son contexte. Dans un sens très élémentaire l'administration du développement a trait aux instruments qui

---

\* *Original en Anglais*

\*\* *Chef du Service de l'Administration et de la Gestion – Commission Economique pour l'Afrique, Addis-Abéba/Ethiopie.*

permettront aux pays sous-développés de parvenir à certains niveaux de développement. George NAJJAR exprime cette idée de la manière suivante:

*«L'administration du développement s'est surtout penchée sur l'étude des modèles d'administration et des comportements qui les caractérisent dans les sociétés prises dans le tourbillon de la transition d'une vie rurale, à des formes de vie urbaine, industrielle plus avancée. Elle s'est également consacrée à la mise au point d'un ensemble de principes directeurs qui pourraient faciliter ce processus de transition» (1).*

NAJJAR établit ici un lien entre l'administration du développement et le «développement» tel qu'on avait l'habitude de le percevoir, c'est-à-dire le «développement» en tant que processus de croissance économique et de modernisation. Cette notion du développement a donné naissance à certaines théories qui revêtent une certaine importance pour l'approche de l'administration dans les pays sous-développés. Au nombre de celles-ci qui ont été résumées par un célèbre écrivain en la matière figurent les théories suivantes : (2)

1. La modernisation est le résultat de la nécessité historique. La croissance économique passe par une série d'étapes à caractère déterministe. Toutes les sociétés sont appelées à participer à cette évolution bénéfique mais l'on peut l'accélérer en adoptant des plans adéquats.

2. Le transfert de ressources et de technologies des pays avancés aux pays sous-développés peut faciliter le développement. Le capital importé accélère la croissance alors que la technologie accroît l'efficacité et facilite la modernisation.

3. L'Etat est une institution de bienfaisance et l'instrument majeur du développement.

4. La maîtrise de la science moderne et le contrôle des instruments de la politique étatique sont les conditions requises pour que le développement soit équilibré. Les décisions relatives au développement devraient être prises par des planificateurs technocrates bienveillants soutenus par des leaders politiques illuminés, favorables à la modernisation.

5. La bureaucratie est le véhicule principal et l'exemplification de l'administration moderne. Lorsque ses membres disposent des technologies appropriées et savent s'en servir, elle peut être un instrument sûr et efficace de modernisation des élites.

6. Les publics informés et en particulier les leaders des pays en développement ont soif de croissance et de modernisation ; ils sacrifieront par conséquent d'autres valeurs en vue de réaliser ces objectifs et apprécieront l'aide matérielle et la tutelle intellectuelle des Occidentaux.

7. Le passage du retard en matière de développement au progrès sera rapide et beaucoup en tireront profit. Dans la mesure où la croissance économique produit des emplois pour tous et accroît la productivité dans le travail, il n'est pas tellement nécessaire de se préoccuper des problèmes de répartition.

8. Le développement produira davantage de bien-être ainsi que des préoccupations d'ordre démocratique sur le plan politique. Mais ceci est fonction du maintien de la stabilité politique. Puisqu'une participation démocratique prématurée pourrait surcharger et destabiliser les institutions politiques fragiles, il convient de ne pas s'y appesantir pendant la période transitoire.

Ces théories de «développement» ont servi de points de référence à tous ceux qui ont rédigé des articles sur l'administration du développement, pour décrire l'administration publique dans les pays sous-développés, expliquer ses insuffisances et prescrire des remèdes. Comme nous le verrons dans les diverses parties de cet article, sur le plan des concepts et des implications pratiques, les liens sont étroits. Il s'ensuit donc que l'administration du développement tout comme la théorie du développement semble finalement contribuer à maintenir les nations de la périphérie dans un cycle de dépendance et de pauvreté.

Malgré la diversité des courants dans la littérature relative à l'administration du développement et malgré la critique, la révision et la modification de certains aspects de cette administration, des préoccupations communes persistent et trois d'entre elles méritent d'être notées.

En premier lieu, c'est l'expérience acquise en mettant en place des organismes de développement et en les faisant fonctionner qui a incité à conceptualiser le caractère spécifique de l'administration publique dans les pays en développement. L'administration du développement met par conséquent l'accent sur les méthodes employées par les organismes gouvernementaux pour réaliser les objectifs de développement ; «elle explore le processus d'édification d'institutions administratives et de développement des capacités administratives dans les pays moins développés ainsi que l'usage d'instruments administratifs pour faciliter le développement économique et social... et étudie comment l'action administrative peut encourager et orienter les changements d'attitude et de comportement nécessaires à la modernisation... de la vie nationale» (3). Il convient d'administrer, selon elle, les changements occasionnés par le développement et d'accroître les moyens gouvernementaux de façon à ce que le Gouvernement puisse soutenir «les efforts conjugués pour exécuter les programmes ou projets conçus par ceux qui ont pour tâche de réaliser les objectifs de développement» (4).

La seconde préoccupation qui découle de la première est la suivante : l'administration du développement se consacre beaucoup aux objectifs de la politique d'état, qui dépassent les responsabilités gouvernementales traditionnelles de maintien de l'ordre, de perception des impôts, d'administration fiscale et de fourniture d'un minimum de services sociaux. La politique d'état est censée être axée sur la mobilisation des ressources nationales et leur répartition entre une multitude d'éléments nécessaires au développement.

Troisièmement, le concept de l'administration du développement se fonde sur le postulat que la formation de l'Etat nécessite en partie l'acquisition et le maintien de la légitimité (5). Les mécanismes administratifs y contribuent en appliquant les règles du jeu. Ils ont un rôle activiste c'est-à-dire que ce sont des agents de l'Etat chargés de mettre en œuvre des objectifs fixés d'avance et de produire des résultats concrets. L'administration du développement est orientée vers l'action, elle est pratique et remplit une fonction bien précise. Pour LOVEMAN, «toute action intentionnelle et instrumentale accomplie par les hauts fonctionnaires de l'état-nation, c'est-à-dire les administrateurs, pourrait aboutir au développement et, qui plus est, le degré de transformations effectuées par les sociétés dans leurs milieux en prenant des mesures politiques et administratives indiquerait le

niveau de développement atteint» (6). L'administration du développement est donc l'art de formuler et de mettre en œuvre avec certitude et efficacité les objectifs de développement. C'est ce à quoi William SIFFIN, auteur prolifique en matière d'administration du développement, pensait lorsqu'il présenta son programme d'action pour définir les problèmes (7).

D'un point de vue disciplinaire, l'administration du développement est une ramification de l'administration publique. Certains intellectuels contestent cependant cette idée car selon eux, la distinction est artificielle (8). Les préoccupations fondamentales des deux disciplines sont les mêmes, à leur avis, c'est-à-dire qu'elles s'intéressent toutes deux à ce qu'il faut faire pour accroître les capacités et les moyens administratifs des organismes publics. Par contre, alors que les théoriciens de l'administration du développement admettent qu'il existe des chevauchements dans certains domaines, ils réalisent également que la théorie de l'administration du développement a certaines particularités. L'on constate par exemple que, bien que ces deux disciplines se proposent d'améliorer le système, l'administration publique poursuit cet objectif de façon plus rationnelle, et optimale. Elle met l'accent sur la mise en œuvre et non sur la formulation des politiques étant donné que les objectifs sont clairement énoncés et qu'ils ne sont pas sujets à controverse (9), et l'efficacité ainsi que l'économie en sont les maîtres-mots. Des compétences employées de façon neutre sont également nécessaires. En effet la neutralité, la compétence, l'économie, l'efficacité assurent la protection des organismes administratifs contre les pressions politiques et publiques. Tout en étant préoccupée par la résolution de problèmes, l'administration du développement accorde une place plus importante à la formulation des problèmes, à l'élaboration des politiques et à la sélection d'objectifs pour les programmes de rechange (10). Elle doit élaborer des programmes d'action et concevoir des méthodes pour les rendre opérationnels.

De nombreuses autres raisons ont été avancées pour confirmer la distinction existant entre les deux disciplines. La première est que l'administration publique s'attache à la forme en ce sens qu'elle se préoccupe beaucoup des institutions, des organisations et des procédures de prise de décision, au détriment du contenu et de l'impact de ces décisions (11). L'administration du développement s'attache, au contraire à ces deux aspects.

Deuxièmement, des auteurs tels que Bernard SCHAFFER (12) estiment que l'administration publique se caractérise par une définition claire de la fonction administrative, un programme d'action clairement énoncé des modifications à entreprendre au niveau des organisations et par la confiance au pouvoir des principes administratifs. Par ailleurs, l'administration publique en tant que discipline a certaines vertus : «elle offre beaucoup d'éléments dont on peut se servir (par exemple une méthode de diagnostic) et qui peuvent se prêter à une expérimentation... par conséquent à l'enseignement et à l'application» (13). Pour SCHAFFER, la plupart de ces éléments font défaut à l'administration du développement qui n'offre notamment aucune définition précise de l'administration.

Troisièmement, de l'avis de certains auteurs, l'administration du développement a une méthode plus intégrée et multidisciplinaire. Finale-

ment, l'administration du développement exige, dit-on, de ceux qui l'étudient un niveau de sensibilité plus élevé envers la dynamique sociale en général et envers les dimensions normatives de l'administration. A cet égard, l'administration du développement a quelque affinité avec ce que l'on a surnommé «la nouvelle administration publique» (14).

L'administration du développement a également un lien très étroit avec la discipline de l'administration comparée. Ce lien transparait tout d'abord dans le fait que ceux qui ont écrit le plus sur ce sujet forment également l'ossature du Groupe d'étude de l'Administration Comparée (CAG) mis en place par la Société Américaine pour l'Administration Publique. Ce groupe réagissait essentiellement contre les doctrines acquises en matière d'administration publique et tentait de transférer des principes tirés de l'expérience américaine dans le domaine de l'organisation des secteurs public et privé à divers pays sous-développés. De l'avis de Fred RIGGS les membres de ce groupe «s'intéressaient beaucoup à la révision de ces doctrines administratives qui avaient été admises parce que, disait-on, elles allaient permettre de mieux appréhender les forces jouant sur le comportement de ces pays (du Tiers Monde) dans le domaine de l'administration» (15). L'expérience ayant démontré que les principes de l'administration publique américaine ne pouvaient pas s'appliquer intégralement aux situations des pays sous-développés, l'on estima qu'une appréhension de ces situations s'imposait pour pouvoir modifier les principes en conséquence. «L'Administration Comparée» permet donc de souligner les particularités de l'administration dans différents cas. L'administration du développement a donc été le résultat des efforts déployés pour comprendre, expliquer et venir à bout de ces particularités.

Des études comparées de divers pays ont permis d'établir par exemple la pertinence de facteurs généraux relatifs au milieu par rapport aux phénomènes administratifs et aux relations existants entre les diverses institutions d'un même système administratif. Elles ont également permis de «tester» des hypothèses simplistes sur des réalités administratives complexes. Diverses études nationales qui devaient servir à formuler des hypothèses plus poussées traitèrent également de problèmes tels que les corrélations existants entre les indicateurs du système et les performances administratives. L'influence exercée par les attitudes, les valeurs de l'individu et celles des groupes sociaux sur le comportement administratif a été utilisée comme méthode d'investigation dans les études comparées de pays. Les «anciennes théories associatives» en matière de développement de l'administration, notamment, ont suscité beaucoup d'intérêt (16).

Cet aperçu nous permet déjà d'entrevoir le contenu de l'administration du développement :

1. L'importance singulière de l'environnement (l'écologie) en tant que variable déterminant la nature des systèmes administratifs dans les pays sous-développés. Les ouvrages de Fred RIGGS sur ce sujet sont, naturellement, célèbres (17). La plupart des autres auteurs ayant écrit sur l'administration du développement ont adopté cette notion comme point de départ.

2. Le développement institutionnel grâce à «l'édification des institutions», le «développement de l'administration», et la «conception des organisations» (18).

3. L'amélioration, par le truchement de programme de formation, de la qualité des ressources humaines et l'accroissement de leur effectif, l'amélioration des cadres administratifs (19).

4. La re-définition des fonctions et une nouvelle répartition des pouvoirs par le biais de la décentralisation (délégation, déconcentration), la coordination et l'organisation de réseaux de communications, etc...

5. La réforme des techniques de gestion du personnel, de gestion financière, de gestion des registres et des stocks, etc...

6. La restructuration des rapports (la dichotomie entre la politique et l'administration dans ses dimensions internes et externes) est un sujet de discussion populaire (20).

### III. — LE MOUVEMENT DE L'ADMINISTRATION DU DEVELOPPEMENT

Compte tenu des orientations et du contenu de l'administration du développement énoncés ci-dessus, il était naturel que l'administration publique dans les pays sous-développés soit perçue comme un terrain vierge où des agents extérieurs pouvaient intervenir directement. L'administration du développement a vu le jour à un moment où l'on croyait fermement que l'aide étrangère était le moteur de la modernisation. Partant, il fallait exporter les principes et la pratique de l'administration publique des Etats-Unis surtout et à un moindre degré des autres pays occidentaux vers les pays qui avaient déjà un embryon de système d'administration française et britannique. Ce que SIFFIN appelle le «transfert international de l'administration publique» devint une affaire importante (21). L'on assiste à la multiplication des programmes d'assistance technique dans le cadre de l'administration du développement. Les financements de projets (relevant de ce domaine) par le gouvernement américain s'élevèrent de 1955 à 1963 à 187 millions de dollars et 57 pays en bénéficièrent. Rien que pour 1967 ils se chiffraient à 18 millions de dollars et passaient à 11,4 millions de dollars en 1970 (22).

Les motivations sous-jacentes à l'assistance technique dans le cadre de l'administration du développement étaient claires dès le départ ; il fallait servir les intérêts des pays occidentaux et notamment des Etats-Unis. LAPA-LOMBARA fait preuve de franchise totale lorsqu'il avance que : «il s'agit de déployer de plus grands efforts pour exporter non seulement nos connaissances techniques américaines mais également notre idéologie politique et un certain fac-similé de nos institutions et nos pratiques politiques (23)». George GANT faisait également la remarque suivante, à juste titre : «les bailleurs de fonds, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale, ont même tendance à obliger leurs experts à réclamer certains systèmes dont les valeurs leur tiennent à cœur mais que les récipiendaires n'estiment pas être immédiatement applicables surtout sous la forme recommandée» (24). Et il ajoute de façon très perspicace que : «les domaines de la planification et de l'administration attirent aisément les offres d'assistance technique en raison de leur position centrale lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur les principales politiques et activités économiques et sociales d'une nation. Ce sont des domaines de prestige pour l'assistance technique, à

partir desquels les organismes extérieurs ont plus de facilité à influencer les décisions favorables aux intérêts étrangers, que ceux-ci aient un objectif égoïste ou philanthropique» (25).

Il y avait trois façons de servir ces intérêts : tout d'abord il fallait mettre en place des projets locaux d'administration du développement dirigés par des experts et des consultants occidentaux. Au nombre des stratégies adoptées dans ces projets, comme en parlait David BROWN, figuraient : la tête de pont, l'élite au pouvoir, l'effet de multiplicateur, l'édification d'institutions, les masses, l'intégration des programmes, l'adaptation culturelle. Les tactiques employées variaient en fonction de la situation particulière des pays : persuasion, vente, conseils, usage de tierces parties, action directe et usage du pouvoir (26). De nombreux théoriciens en matière d'administration du développement participèrent activement à ces projets, à titre individuel ou sous le couvert des institutions auxquelles ils étaient affiliés. Ces projets leur permettaient en somme de mettre leurs idées à l'épreuve.

Deuxièmement les projets de coopération technique contenaient toujours des volets où intervenait la création de centres de formation en administration publique. Vers le milieu des années 1960, l'USAID et d'autres fondations avaient soutenu la création de 70 centres de formation en administration publique dans les pays sous-développés. Dans ces cas également le personnel, les philosophies de formation, les méthodologies et l'équipement employés furent importés.

Troisièmement, pour ce qui est de la formation de praticiens de haut niveau et de leurs successeurs éventuels dans les institutions occidentales, de nombreuses bourses furent accordées pour étudier dans des universités et des écoles de gestion spécialisées. Ces bourses attirèrent toute une génération d'étudiants des pays sous-développés, qui au terme de leurs études étaient recrutés dans des organismes publics ou privés. Par suite des liens qui s'étaient tissés entre les institutions sur le plan de la formation en matière de coopération technique, deux réseaux virent le jour. L'un d'eux était un réseau national constitué par les échelons supérieurs de la fonction publique et l'autre, un réseau international. Des liaisons furent établies entre les deux réseaux aussi bien au niveau des individus qu'à celui des idéologies de formation (27).

De plus en plus d'ouvrages académiques sur l'Administration Comparée et l'Administration du Développement furent rédigés pour renforcer le service de ces intérêts. Aux Etats-Unis le CAG, groupe aux assises financières solides, organisa d'importants séminaires pendant l'été et finança des publications telles que le «*Journal of Comparative Administration*» et les «*Duke University Press Series in Comparative Administration*». Les articles d'administration du développement devinrent rapidement populaires dans les revues professionnelles ainsi que les groupes d'études et les ateliers d'administration comparée et d'administration du développement dans les réunions professionnelles. Dans les programmes d'études universitaires, les cours offerts dans ces disciplines acquirent de la renommée et le nombre de mémoires et de thèses rédigés sur ces sujets s'accrut considérablement.

Au cours des premières décennies, la coopération technique des américains dans le domaine de l'administration publique était axée principalement sur le transfert des compétences et, comme mentionné ci-dessus, sur la création de centres de formation. L'accent était placé notamment sur la gestion du personnel et des finances ainsi que sur l'organisation et les méthodes. Quant au contenu, il était fonction des perspectives limitées de l'administration publique américaine en tant que discipline fondée surtout sur les ouvrages de Woodrow WILSON, Luther GULICK et F. W. TAYLOR. Milton ESMAN en a résumé les éléments essentiels comme suit :

*«il s'agit d'un ensemble de techniques neutres sur le plan politique, qui pourraient se révéler économiques et efficaces lors de la mise en œuvre des politiques et des programmes approuvés par les responsables politiques. Cette administration ne s'intéressait ni au fond controversable des politiques, ni à la politique mais plutôt à la façon la plus efficace de les mettre en application. Selon la codification qui en est faite dans le POSDCORB framework, l'administration publique américaine est une science à caractère technocratique (1) applicable à toutes les cultures et (2) qui cherche à organiser les structures et les procédures des institutions bureaucratiques de l'Etat» (28).*

L'essentiel des programmes fut influencé par la suite par les changements survenus dans la discipline de l'administration publique. ESMAN et MONTGOMERY répertorient quatre changements intervenus. Premièrement, une conception de l'administration publique élargie aux instruments de la politique étatique ainsi que l'introduction de nouvelles valeurs, outre l'efficacité et l'économie : il s'agit de la sensibilité et des chances égales. Deuxièmement l'application, à l'administration, des méthodologies employées dans les sciences du comportement et les sciences sociales donne une nouvelle dimension aux systèmes d'administration publique : il s'agit de systèmes humains complexes. Troisièmement, l'introduction de techniques quantitatives et analytiques. Quatrièmement un intérêt poussé pour l'administration comparée et la mise en exergue des effets provoqués par les différences de milieu social et culturel.

Quoi qu'il en soit, l'on préférerait appliquer aux pays récipiendaires l'instrument, la valeur structurelle et les orientations contextuelles inspirés du modèle juridique et rationnel de WEBER (30). L'on préférerait également créer dans ces pays une société pragmatique et pluraliste, ainsi que des systèmes «prévisibles, soutenant les intérêts occidentaux et expansibles» (31).

Les théoriciens de l'administration du développement soutenaient fermement ces options pour les pays récipiendaires ; cependant celles-ci avaient des difficultés à s'incruster dans les milieux récipiendaires. Les divers écrits ont reconnu que le contexte de l'administration différait dans les pays récipiendaires ; néanmoins très peu d'efforts étaient déployés pour se débarrasser des anciennes connaissances qui étaient peu adaptées, lorsque l'on entreprenait des activités dans le cadre de projets de coopération technique (32). Le modèle Wébérien, par exemple, minimise les aspects humains de l'administration (33), comme les critiques en font souvent la remarque et, en tant que tel, il ne correspond donc pas aux réalités prévalant

dans les systèmes administratifs de l'Afrique et des autres pays en développement. En ignorant ces aspects, il était plus difficile d'appréhender les principaux processus de formulation et de mise en œuvre des politiques ainsi que les liens permanents entre la politique et l'administration. Par une ironie du sort, ce modèle et ses adaptations ont été sérieusement critiqués et ont perdu une grande partie de leur valeur aux Etats-Unis et dans d'autres pays occidentaux. Cependant, l'ensemble des connaissances transmises par le biais des programmes de coopération technique dans les domaines de l'administration publique et de l'administration du développement, contenait des éléments importants. Cela convenait aux donateurs et aux bénéficiaires puisque tous croyaient au rôle instrumental et à la vocation instrumentale de l'administration (34).

Il convient également de souligner le problème du «style bureaucratique» inspiré de réformes administratives de Weber et du dix-neuvième siècle en Occident. Comme l'a avancé Bernard SCHAFFER, le style bureaucratique a ses propres modèles hiérarchiques et ses propres règles conventionnelles : «la répétition prime sur l'innovation... l'objectif principal n'est pas le résultat final mais la valeur que représente la certitude» (35). Celle-ci contribue à la stabilité, à la fiabilité ; ce qui est instrumental bien que ce ne soit pas nécessairement le cas pour la réalisation des programmes. SCHAFFER et MERTON, entre autres, ont noté que ce style était très onéreux pour le développement ; en effet il est axé sur l'adaptation et non sur l'innovation ; il sacrifie les besoins individuels à ceux de l'organisation ; ses mesures de contrôle ont des conséquences inattendues ; il bureaucratise la personnalité ; les moyens et les procédures sont institutionnalisés alors que les objectifs sont remplacés (36). Il est douteux que les administrations africaines puissent se permettre d'adopter ce style bureaucratique vu le malheureux paradoxe auquel ils sont confrontés : «les besoins sont extraordinairement nombreux... précisément là où les ressources sont particulièrement rares et où les obstacles à la satisfaction des besoins sont très sérieux» (37).

Certaines composantes des projets de coopération technique en matière d'administration publique et d'administration de développement sont, dit-on, neutres. SIFFIN par exemple déclare que les «aspects instrumentaux de l'administration, notamment les technologies budgétaires et financières, ont été aisément transférés d'une frontière nationale et culturelle à une autre». Si c'est le cas, il serait possible de se servir de ces éléments contenus dans l'administration du développement pour pénétrer la sphère économique centrale qui détermine en dernier ressort la destinée des pays africains. SIFFIN relève également dans la citation suivante certains autres points attrayants de ces technologies administratives :

*«Grâce à elles, davantage d'ordre et de contrôle s'instaureront ainsi que davantage de compatibilité avec diverses orientations de politiques. Les techniques fiscales sont au service des besoins de ceux qui, parmi les plus puissants et les plus résolus d'un gouvernement, sont responsables de la gestion financière... Les techniques sont assez faciles à apprendre. Et tout ensemble de techniques administratives digne de ce nom est*

*une combinaison cohérente de procédures, de normes et de descriptions partielles et précises relatives à l'organisation. Pour qu'une technologie ait du succès il faut que les normes techniques soient respectées. En effet leur contenu et leur impact sont étroitement liés aux résultats. Dans un champ d'action technologique il est donc parfois possible d'institutionnaliser des arrangements et des attitudes conformes aux valeurs de rationalité, d'efficacité et de responsabilité même lorsque la bureaucratie dans son ensemble n'est pas imprégnée de ces valeurs» (38).*

De nombreux problèmes se posent dont le plus général, celui de la pertinence de ces techniques administratives par rapport aux contextes de sous-développement ainsi que les limites éventuelles à leur application apparaissent clairement. Il convient également d'en mentionner trois autres: 1) en contribuant à l'ordre et au contrôle, les techniques administratives favorisent le maintien du système et non son évolution. Elles contribuent au progrès des systèmes en vigueur et non à la transformation des systèmes administratifs d'Afrique légués par la colonisation ; 2) un emploi de ces technologies couronné de succès peut entraîner un mauvais fonctionnement du système global, dans la mesure où les transformations correspondantes pourraient ne pas se produire dans les autres parties du système ; 3) elles permettent de produire des technocrates de l'administration ayant des valeurs, des normes et des comportements grâce auxquels ils pourront appartenir aux alliances dirigeantes dans les sociétés africaines. Ces alliances constituent à l'heure actuelle une bonne partie de la classe bureaucratique dont nous parlerons en détail plus tard.

De nombreux auteurs ont affirmé qu'à partir de la fin des années 1960, l'intérêt manifesté pour la mise en valeur de l'administration publique dans les pays sous-développés grâce à des projets de coopération technique, tomba peu à peu. La cause souvent avancée est la réduction du volume des fonds affectés par les gouvernements à ces projets (39). Au nombre des raisons expliquant cette situation figurent, dit-on, les convictions de plus en plus fermes que la clé du développement se trouve dans la croissance économique et non plus dans l'administration publique. Les échecs des projets d'administration publique expliquaient également cette situation. Cette observation est inapplicable à l'Afrique. En effet, malgré l'échec des expériences asiatiques notamment, les doctrines traditionnelles prévalurent et continuèrent à être appliquées en Afrique. La conclusion de Z. ALLEN tirée de son article sur la formation vient étayer ce point :

*«La formation administrative n'a en aucun cas disparu, bien qu'elle ait cessé de se développer, semble-t-il. Le changement notoire survenu est celui de la zone géographique où elle est appliquée. A l'exception de l'Iran, les projets antérieurs avaient été exécutés en Asie et en Amérique Latine. Cependant en 1967, un tiers des ressources consacrées à la formation administrative fut déployé en Afrique (au Nigéria et au Kenya, notamment). Ceci marque l'extension des activités de formation à des régions qui étaient auparavant des prérogatives coloniales» (40).*

Les écrits théoriques très nombreux au départ diminuèrent quelque peu et se concentraient désormais sur les subtilités fondées dans une certaine mesure sur les expériences de l'Afrique. Tout ralentissement d'activité de coopération technique bilatérale dans le cadre de l'administration publique et de l'administration du développement était pris en charge par les programmes multilatéraux qui se multipliaient sans cesse. En 1963, le Programme des Nations Unies pour l'Administration Publique fut mis en place et la direction en fut confiée à des Occidentaux. Le personnel attaché à ses projets d'assistance technique, le matériel de formation, les centres et instituts de formation où étaient affectés ses professeurs chargés de fonctions administratives venaient et étaient presque tous des pays occidentaux, en particulier des Etats-Unis. Ses publications, à partir du *Handbook on Public Administration* (1961) (manuel d'administration publique) recyclèrent les idées adoptées dans les écrits occidentaux sur l'administration publique et l'administration du développement. Par ailleurs, au niveau des pays africains eux-mêmes, avec la multiplication des instituts et centres de formation et de recherche, le personnel «formé» sur place prit la relève des agents étrangers.

#### IV. — DE LA THEORIE AUX CONDITIONS OBJECTIVES

En modelant les systèmes administratifs des pays africains, toutes les actions directes entreprises conformément aux principes de l'administration du développement ont eu des implications telles, que les possibilités de «développement» en ont été réduites même celles du type envisagé par les théoriciens de l'administration du développement.

— Implication pour les divers types de régime. L'administration du développement en tant que système le plus efficace pour changer et administrer les changements a offert un soutien intellectuel aux régimes autoritaires, voire totalitaires. Les orientations de cette discipline ainsi que les préoccupations des étudiants les plus brillants en la matière sont à la base de ce phénomène. Pour ceux-ci, compte tenu de la situation écologique des pays sous-développés, de leurs expériences coloniales et par-dessus tout de la portée des tâches de «développement» qui les attendaient, il fallait que «d'assez petits groupes dynamiques et cohérents prennent constamment des initiatives de modernisation (41).

La préoccupation ultérieure pour le développement de l'administration, qui consistait à savoir comment développer les moyens des systèmes administratifs pour créer l'ordre politique, la stabilité, la modernisation et la croissance économique allait soutenir encore davantage ces régimes. L'accent était placé non plus sur le contrôle mais plutôt sur une meilleure performance grâce à un professionnalisme plus poussé et à une plus grande autonomie dans les activités (42).

La force armée fut considérée comme l'institution la plus apte à satisfaire les besoins malgré les cris d'indignation de certains experts américains en sciences sociales pour qui il s'agissait là d'un point de vue révisionniste (43). Elle fut perçue comme une «force stabilisante et comme la seule institution dotée de la structure et des compétences nécessaires à la promotion du développement. Cependant un peu partout dans le monde sous-développé, non seulement les régimes militaires ne parvinrent-ils pas à

à générer une croissance économique soutenue, mais ils se révélèrent corrompus, répressifs et terroristes. Le peu d'acquis économiques réalisés était en général accompagné d'inégalités, de chômage, d'une marginalisation plus poussée des pauvres, d'une forte concentration des richesses et de l'éclosion d'une classe administrative qui exploitait les autres. Il existait une contradiction interne dans le fait que les auteurs les plus éminents de l'administration du développement avaient les mêmes valeurs libérales et démocratiques qui se fondaient sur le régime constitutionnel. Aux fins de résoudre ce dilemme, RIGGS, par exemple, a avancé l'idée d'un «système de constitution» dans lequel la bureaucratie serait soumise au contrôle politique. Cependant, comme Brian LOVEMAN le mentionne à juste titre, l'efficacité d'un tel système est compromise par le fait que toute dichotomie perçue entre la politique et l'administration est erronée (44).

La conséquence la plus importante de la théorie et de la pratique de l'administration du développement, pour ce qui est de la répartition du pouvoir, a été l'éclosion d'une classe bureaucratique dans les sociétés africaines. Les grains en avaient été semés pendant la période coloniale ; cependant la germination en a été freinée par l'état colonial et l'idéologie coloniale.

La classe bureaucratique dont nous parlons fait fonctionner l'appareil étatique et détient une position au sein des structures gouvernementales, qui lui permet de déterminer les méthodes d'action, les objectifs organisationnels et les comportements à adopter (45). Elle est donc apte à acquérir suffisamment de pouvoirs pour promouvoir ses objectifs et modeler les institutions étatiques de façon à servir ses intérêts.

La montée de la classe bureaucratique en Afrique a été reconnue par de nombreux intellectuels malgré les différentes dénominations employées. Issa SHIVJI utilise le terme «bourgeoisie bureaucratique» pour la décrire (46). Samir AMIN, pour sa part, se sert du terme «bourgeoisie étatique» pour se référer à ce secteur de la bourgeoisie bureaucratique qui émerge en général lorsque l'état nationalise les secteurs de l'économie nationale aux mains des étrangers (47). Pour Gilbert MUDENDA, la section bureaucratique est une des cinq sections contenant la bourgeoisie zambienne (48). SAMOFF, quant à lui, estime que «classe bureaucratique» est un terme plus adéquat (49). Le terme «bourgeoisie bureaucratique» tel qu'il est employé par Issa SHIVJI et Ian CLEGG revêt pour Richard SKLAR un aspect trop restrictif en ce sens qu'il ne permet pas de saisir la véritable nature de la classe dirigeante qui contient également de nombreux entrepreneurs et professionnels (50).

Une vue d'ensemble de toutes ces interprétations et des autres fait apparaître clairement que la classe bureaucratique n'est pas le seul élément de la classe dirigeante. En fait l'on affirme que c'est la classe bureaucratique qui prévaut dans les sociétés africaines en raison de son rôle d'agent de l'état, de sa position centrale dans la formulation et l'exécution des décisions au nom de l'état et de son rôle assez vaste dans le secteur public (51). Le noyau de la classe bureaucratique se compose de haut-fonctionnaires et de fonctionnaires appartenant au parti au pouvoir ainsi que des cadres des entreprises étatiques. Cependant l'on pourrait même y ajouter les responsables politiques et militaires. Certaines situations sont caractérisées par une

interaction aisée de la fonction publique et des fonctions politiques ; notamment les systèmes de parti unique qui rejettent le principe de la neutralité de la fonction publique. Dans ces systèmes, les décideurs politiques sont recrutés ouvertement parmi les agents des échelons les plus élevés de la fonction publique (52). Dans d'autres c'est la classe bureaucratique qui gouverne de connivence avec les dirigeants.

Eu égard aux relations de dépendance existant entre les pays africains et le monde capitaliste, ce n'est pas vraiment la classe bureaucratique locale qui possède les moyens de production. Cependant cette classe se sert du pouvoir étatique pour s'assurer du contrôle de la production et de la distribution locales. Le contrôle du pouvoir étatique est également une condition préalable à la reproduction des classes. Comme nous le verrons plus tard en détails, le rôle élargi de l'état a permis à la classe bureaucratique de consolider sa position grâce à un secteur para-étatique plus vaste, à «l'indigénisation» de l'économie et au développement parallèle de l'effectif de la fonction publique.

La classe bureaucratique dans les sociétés africaines a également confirmé son rôle d'intermédiaire par rapport au système capitaliste mondial. Cependant, ce fait ne ressort pas toujours nettement. Certaines situations nécessitent des alliances avec le capital international et d'autres groupes sociaux à l'échelle nationale. Ces alliances sont virtuellement contradictoires et pour les concilier, la classe bureaucratique passe d'une position à une autre grâce à des manœuvres calculées. «Tantôt elle s'allie au capital transnational pour promouvoir ses intérêts dans l'état, tantôt elle forme des alliances populistes avec les masses en vue d'arracher le contrôle au capital transnational» (53). Ce sont les circonstances nationales qui déterminent les méthodes et les techniques à adopter pour la bonne marche de cette stratégie.

La montée de la classe bureaucratique n'a pas échappé aux étudiants en administration du développement. Cependant pour eux cette montée traduit très souvent deux éléments: a) le déclin des institutions politiques et représentatives. PYE, RIGGS et LAPALOMBARA, entre autres, ont fait des observations sur ce «déséquilibre administratif». Pour eux, cependant, l'intérêt fondamental réside dans l'impact de cette nouvelle classe sur l'efficacité, la sensibilité et les critères analogues de «bonne» administration publique (54). b) Ce sont les compétences techniques et leur application qui servent alors à diriger les institutions de développement et non plus les compétences constitutionnelles et politiques en tant que normes légitimantes. Dans les bureaucraties nationales, ce sont les compétences techniques qui ont tendance à prévaloir.

Ces diagnostics ainsi posés s'accompagnent en général de certaines prescriptions. La première, la participation, souvent par le biais de la décentralisation, est actuellement l'une des recommandations les plus en vogue dans les documents sur l'administration du développement. Cette participation se définit en général en fonction de l'influence exercée sur le comportement administratif et sur les résultats du mécanisme administratif. Pour MONTGOMERY et ESMAN par exemple, «la participation effective se mesure en fonction de l'influence exercée par des éléments autres que les fonctionnaires professionnels sur les décisions administratives ayant trait à l'efficacité, la justice et la stabilité» (55). De toute évidence, compte tenu

des réalités de la situation africaine, la participation et notamment celle des masses est essentiellement symbolique et manipulée. La véritable influence est inaccessible étant donné, par exemple, que des différences substantielles existent entre les ressources de divers groupes. La classe bureaucratique est, pour sa part, très peu disposée à encourager la participation véritable car celle-ci pourrait saper le contrôle qu'elle exerce sur les rênes du pouvoir.

L'intérêt manifesté par les théoriciens de l'administration du développement pour la participation contribue souvent à garantir la stabilité c'est-à-dire «la mise en place et le maintien de moyens favorables à la coexistence pacifique d'intérêts opposés au sein d'éléments affectés par l'administration du programme (de développement)» (56). Finalement, et c'est une des conclusions tirées par Joël SAMOFF de son étude de l'expérience tanzanienne, la mobilisation et la participation de la masse des citoyens peuvent être sérieusement limitées. Là où par contre elles sont résolument encouragées ce sont aux organisations administratives qu'elles le doivent et non aux organisations de parti. Les institutions administratives attirent également la plus grande partie des ressources et du personnel nationaux à la différence du parti qui est, en théorie suprême (57).

La seconde prescription concerne la création d'institutions de compensation. Un auteur a recommandé que le gouvernement mette en place des organisations à objectifs uniques ou multiples pour élargir la base du soutien rural. Cependant l'étude de la Tanzanie a également démontré que l'élite locale pourrait s'y opposer et que là où elle se laissait fléchir, elle pouvait se saisir des postes de direction et en tirer parti (58). Naturellement, les gouvernements pourraient également soutenir ce genre de «groupe organisé» et produire de nouvelles élites locales qui seraient des agents au service de l'alliance au pouvoir (59).

RIGGS a suggéré dans le cadre d'une discussion des objectifs de l'assistance étrangère que l'expansion du pouvoir bureaucratique peut être arrêtée par «l'institutionnalisation de centres de pouvoir effectifs en dehors de la bureaucratie étatique» (60). Il estime, pour sa part, que l'inexistence d'institutions extra-bureaucratiques pour servir de contre-poids à la bureaucratie a eu de nombreuses conséquences. Elle a contribué à la fréquence des *coups d'état*. En effet lorsque le pouvoir extra-bureaucratique est faible, les éléments de la bureaucratie luttent pour prendre le pouvoir et, il est normal que les vainqueurs soient finalement ceux qui contrôlent l'usage des armes militaires. Cela ne facilite par la dé-bureaucratisation en ce sens qu'il n'y a pas d'autres institutions pour assumer les responsabilités enlevées à la bureaucratie. Par ailleurs, cette absence limite les pressions occasionnées par de tels transferts de responsabilités.

Derrière cet intérêt manifesté pour des institutions qui serviraient de contre-poids aux institutions bureaucratiques se cache une certaine préférence pour une société pluraliste, dont l'absence sert à «excuser» des événements tels que les *coups d'état*. Les défenseurs de ce type de société ne se rendent pas compte que, comme dans les sociétés capitalistes à caractère pluraliste, les intérêts des éléments au pouvoir, aussi bien dans les institutions bureaucratiques qu'extra-bureaucratiques ne sont pas nécessairement opposés. En fait, des études de cas ont démontré avec conviction que ces intérêts ont tendance à converger et à s'allier pour dominer.

De toute évidence, cette préoccupation va dans le sens du maintien du système et de la stabilité. En effet RIGGS le révèle ouvertement lorsqu'il avance que pour contenir la montée des mouvements révolutionnaires dirigés par les étudiants «(il est) raisonnable de penser que certaines élites au pouvoir se rendront compte qu'il y va de leur propre intérêt d'encourager la formation d'organisations socio-économiques réellement autonomes qui pourront offrir des emplois intéressants à ces jeunes diplômés et qui leur permettront de canaliser leurs énergies de façon acceptable» (61). Il ajoute cependant à titre de mise en garde que la stabilité à long terme des politiques bureaucratiques n'est pas garantie :

*«En effet, si les élites bureaucratiques qui veulent étendre indéfiniment leur pouvoir n'acceptent pas les réformes qui semblent leur demander des sacrifices de leur propre position d'autorité, accompagnés de risques importants, ils sont quasi certains d'être renversés par les mouvements révolutionnaires, à la longue, comme ce fut le cas non seulement des exemples marxistes de Cuba, de la Chine et du Vietnam mais également du modèle néo-traditionaliste exemplifié si récemment par l'Iran» (62).*

Un certain nombre d'autres événements ont permis à la classe bureaucratique d'émerger et de se consolider. Quatre méritent d'être mentionnés brièvement. Il s'agit de la «localisation» ou africanisation des postes, du rôle accru de l'état, de l'expansion du secteur para-étatique, et de l'expansion des bureaucraties.

### LOCALISATION OU AFRICANISATION DES POSTES

Au moment des indépendances, la politique de «localisation» ou africanisation du personnel de la fonction publique fut adoptée non seulement aux fins de combler le vide laissé par le départ des administrateurs coloniaux mais également en vue d'établir une certaine harmonie avec la «localisation» ou africanisation du système politique. Cette politique fut résolument mise en œuvre notamment pour ce qui est des échelons supérieurs de l'appareil décisionnel. Au Nigéria, seuls 15 % des postes les plus élevés étaient détenus par les Nigériens en 1960 lors de l'indépendance contre 0,7 % détenus par les ressortissants d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest et 83 % par les européens. Un an plus tard 74 % de ces postes étaient occupés par des nigériens et certains ministères ainsi que certains départements étaient nationalisés. A partir de 1962 seuls 1 ou 2 % des postes les plus élevés de la fonction publique n'étaient pas occupés par les indigènes (63). En Zambie, en 1964, le personnel de la fonction publique se composait de la façon suivante (64) :

Catégorie/échelon	Européens	Africains	Autres	Total
I	1256	39	3	1298
II	2692	1882	11	4585
Total	3948	1921	14	5883

En 1969, 76 % du personnel de la fonction publique était Zambien et, en 1971 ce taux passait à 83,7 %. La «localisation» fut donc considérée comme une priorité absolue et elle s'accompagna de la création d'une nouvelle classe sociale au niveau du gouvernement et de l'administration.

## ROLE ACCRU DE L'ETAT

Dans les états africains de la périphérie du capitalisme monopolistique, la sphère des activités de l'Etat s'est élargie considérablement. Une source décrit la situation de la façon suivante :

*«Il (l'Etat) produit des biens et services, se charge de leur transport, en acquiert, en vend et en consomme une partie. C'est une source de financement importante qui emprunte au public. Par ailleurs, le secteur public planifie, régleme et supervise le fonctionnement ainsi que le développement de l'économie. C'est également l'un des principaux agents de transaction avec le reste du monde ; et les innovations ainsi que la diffusion technologiques passent par lui» (65).*

En mobilisant les ressources, le secteur public finance également une forte accumulation du capital et emploie de la main d'œuvre qui serait autrement sans emploi. Il organise aussi la production. En affectant des fonds à des fins diverses, le secteur public oriente le développement économique et social. Dans de nombreux cas également le secteur privé mobilise ses propres ressources en passant par les institutions financières appartenant à l'état ; institutions dont le poids est fonction des politiques monétaires et politiques de crédit appliquées par le secteur public. Voici donc dans la masse des puissants instruments de politiques quelques-uns de ceux qui se trouvent entre les mains du secteur public.

Le rôle accru de l'état est en liaison directe avec l'accent placé sur les demandes de plus en plus nombreuses de «développement», et l'absence de conditions écologiques appropriés pour faire face à ces demandes. En fait, comme nous l'avons vu dans les parties précédentes l'administration du développement s'articule sur ce thème : «l'administration du développement a trait non seulement aux efforts déployés par un gouvernement pour mener à bien des programmes destinés à donner un nouveau profil au milieu physique et culturel mais il a trait également à la lutte pour accroître la capacité d'un gouvernement à entreprendre de tels programmes» (66).

Dans le cadre de l'expansion du secteur public divers mécanismes ont été employés. «L'indigénisation» de l'économie en est un qui offre un intérêt tout particulier. La mise en œuvre de ce programme, comme cela a été amplement illustré dans le cas du Nigéria est souvent une affaire très politisée et ceux qui détiennent les rênes de l'appareil central décisionnel en sont les bénéficiaires directs ou indirects (67). Tout d'abord l'on ne peut passer sous silence le fait que le Décret de 1972 sur la Promotion de l'Entreprise et sa version révisée et complétée de 1977 aient été votés puis vigoureusement appliqués par un régime militaro-bureaucratique. Dans le cadre de la lutte pour accéder à l'appareil décisionnel de l'état, des coalitions de groupes de pression représentants des intérêts commerciaux et industriels, recrutèrent un nombre considérable de bureaucrates de haut niveau et de cadres politiques appartenant tous à un groupe tout aussi intéressé qu'eux, et qui avaient la charge exclusive de formuler et d'appliquer les politiques de l'état»(68). Ceux-ci se révélèrent tout disposés à être cooptés en raison de l'accès privilégié aux informations et au crédit dont ils disposaient et de leur intérêt personnel à acquérir des actions et des biens dans les entreprises nationalisées. Les firmes étrangères mirent diverses stratégies en œuvre en vue de se soustraire aux dispositions de ce Décret : affrontement,

corruption, et une multitude d'autres tactiques très imaginatives (69). Les bureaucrates des échelons supérieurs étaient prêts à collaborer ; mais lorsque les conflits d'intérêts prirent trop d'ampleur, beaucoup abandonnèrent la fonction publique pour travailler à temps plein dans le secteur privé (70). En somme, comme Chibozo OGBUAGU l'a conclu : « la politique de nationalisation au Nigéria a finalement servi à quelques nigériens privilégiés... à accumuler des richesses considérables grâce à leur contrôle et leur manipulation des pouvoirs étatiques... A cet égard, il semble que ce soit les hauts fonctionnaires en tant que « gardiens de l'organe des politiques » et les hommes d'affaires indigènes, très influents qui bénéficient le plus de ce programme de nationalisation » (71).

### EXPANSION DU SECTEUR PARA-PUBLIC

Les entreprises para-publiques sont devenues des instruments très importants pour la mise en œuvre des politiques du secteur public. Dans tous les pays africains ce secteur se développe à une allure vertigineuse depuis l'indépendance. Les investissements des entreprises para-publiques constituent une part importante de l'ensemble de la formation du capital. La part des entreprises para-publiques dans le PIB et dans la formation du capital, telle qu'elle apparaît dans l'annexe 1 pour un certain nombre de pays africains, indique le degré de croissance de la production et des investissements. Au Nigéria en 1960, approximativement 50 entreprises publiques seulement existaient. En 1982 ce chiffre passait à près de 800 (72). Au Kenya en 1982 il y avait près de 60 entreprises para-publiques et 6 coopératives nationales sans compter les entreprises publiques et les filiales des entreprises para-publiques. Les offices de commercialisation agricole sont chargés d'une partie de la production locale et les revenus des ruraux dépendent essentiellement des entreprises para-publiques. Près de 50 % des exportations visibles sont le fait des entreprises para-publiques et celles-ci extorquent d'importantes quantités de devises pour importer les machines et l'équipement agricole.

En principe les entreprises para-publiques sont destinées à réaliser les objectifs gouvernementaux d'allocation de fonds, de répartition et de développement. Elles sont chargées par exemple, de produire des excédents à des fins d'investissement ; de réduire la dépendance vis-à-vis des sociétés étrangères ; de remédier aux déséquilibres survenant dans le cadre du développement entre les régions ou les secteurs ; de promouvoir la redistribution des revenus ; de fournir des biens et services spécifiques ; de combler le vide laissé par l'absence d'entrepreneurs locaux dans le secteur privé (73).

Pour ce qui est de la répartition des entreprises para-publiques, celles-ci se sont infiltrées dans la quasi-totalité du secteur économique. Jusqu'à présent, les services publics, les services de communications, le transport non-routier et les industries de ressources naturelles étaient dirigés comme s'il s'agissait d'entreprises para-publiques. Plus récemment celles-ci se sont introduites dans le secteur industriel (notamment dans l'industrie lourde) mais également dans d'autres secteurs tels que les industries agricoles. Par delà ces secteurs l'on peut également les trouver dans les secteurs du bâtiment, du commerce, de l'habitat, de l'hôtellerie, de la vente en gros et en détail etc...

Compte tenu de l'importance, de la portée et de l'éventail des objectifs du secteur para-public, sa performance est un facteur significatif qui détermine la santé de l'économie nationale. Comme on le sait bien dans tout le continent, la performance des entreprises para-publiques n'a pas été des plus édifiantes ; en fait elles ont appauvri le Trésor Public. De nombreuses explications ont été avancées mais il n'est point besoin de s'y attarder à ce niveau. Il importe, cependant de noter que l'expansion rapide du secteur public, accompagnée de celle du secteur para-public a considérablement augmenté les ressources qui étaient déjà entre les mains de la classe bureaucratique. Son pouvoir de contrôle du destin national s'est accru parallèlement à l'expansion de l'état, ce qui confère également à sa fonction d'intermédiaire entre le capital étranger et le capital national un caractère quelque peu légitime.

Dans certains cas, les entreprises para-publiques sont dirigées comme s'il s'agissait d'établissements privés. Aussi les conseils d'administration abondent-ils dans ces entreprises grâce à la nomination de directeurs cumulant plusieurs directions. Ainsi par exemple en Zambie en 1975, 75 % des directeurs de l'Entreprise Nationale d'Import/Export avaient-ils été choisis parmi les hauts fonctionnaires de la fonction publique et d'entreprises para-publiques pour assurer un contrôle gouvernemental plus important. En faisant en sorte qu'une même personne cumule plusieurs directions, le même groupe de hauts fonctionnaires s'est retrouvé membre d'au moins six conseils d'administration de différentes entreprises d'état (74). A cet égard, les recommandations de la Commission Ndegwa du Kenya sont édifiantes. La Commission était opposée au cumul de plusieurs postes de président de conseil d'administration mais pour ce qui est du cumul de multiples directions ou de la mobilité latérale des hauts fonctionnaires des entreprises para-publiques et de la fonction publique, cela ne posait aucun problème à leur niveau (75). Le fait que ces postes étaient assortis d'émoluments substantiels, que l'accès aux ressources publiques était utilisé à des fins privées et de gloire personnelle ont contribué, entre autres, à faire du secteur para-public élargi une charge pour la société.

Certains gouvernements africains ont adopté des politiques de désaisissement lorsqu'ils essayaient d'accroître la viabilité du secteur para-public et d'améliorer la performance de chaque entreprise para-publique. Au Kenya, l'adoption de cette politique fut une décision à caractère idéologique. Une mise en garde avait été faite dans le Plan de Développement de 1979-1983 selon laquelle l'état allait réduire sa participation à l'économie. La Commission Ndegwa alla plus loin et proposa la suppression de certaines entreprises para-publiques existantes (76). Le «Seasonal Paper 14» de 1982 sur les Perspectives et les Politiques de Développement déclarait explicitement que certaines entreprises para-publiques devaient être remises entre les mains du secteur privé. Cette idée fut reprise dans le discours relatif au Budget 1982-1983 prononcé par le Ndegwa Party (1982) et lors du Message du Président à la nation sur l'état de l'économie le 22 Septembre 1982. En Juin 1983, une équipe spéciale chargée du Dessaisissement fut désignée par le Président.

Comme pour le Kenya, les raisons énumérées en général pour justifier cet acte de dessaisissement sont, entre autres, les pertes chroniques enregistrées par les entreprises para-publiques concernées ; les besoins de

fonds à des fins de placement dans d'autres domaines supportables sur le plan économique et social ; que le gouvernement ne devrait pas entreprendre d'activités dans certains domaines. Cependant, il y a de fortes chances que la re-privatisation aboutisse à l'émergence de monopoles privés qui pourraient ne pas être soumis au type de réglementation publique qui a peut-être nécessité la mise en place d'entreprises para-publiques dans un premier temps. La question suivante revêt une importance capitale : A qui seront vendues les valeurs ainsi dessaisies ? Le candidat le plus susceptible de les acquérir sera le capital étranger, tout seul ou de concert avec le capital local. Quel que soit le cas, l'économie sera davantage soumise au contrôle extérieur. Cela consolidera également la position de l'alliance de classes au pouvoir, y compris la classe bureaucratique, qui a les moyens de s'engager dans ce type d'entreprise. En vue de prévenir la réalisation des possibilités énumérées ci-dessus l'on propose parfois d'imposer des restrictions à l'achat d'actions. L'expérience montre cependant que l'ingéniosité de l'alliance au pouvoir n'a pas de bornes lorsqu'il s'agit de circonvier les mécanismes administratifs pour appliquer ces mesures.

### **ACCROISSEMENT DE L'EFFECTIF**

Le rôle accru de l'état et l'expansion du secteur para-public ont entraîné un «bourgeoisement» de l'effectif de la fonction publique. L'annexe 2 montre que dans les années 70, dans les sept pays africains pour lesquels l'on a pu recueillir des données, le secteur public employait entre 40% et 74% des travailleurs salariés. Le taux d'emploi dans ce secteur se multipliait plus rapidement que dans le secteur privé. Au Nigéria, en 1960, l'effectif de la fonction publique, gouvernement fédéral et gouvernements régionaux combinés, s'élevait approximativement à 200.000 fonctionnaires. En 1980, ce chiffre était de 2.000.000 pour le gouvernement fédéral et celui des états, combinés (77). Entre 1964 et 1972, la fonction publique zambienne passait de 72 départements ministériels pour 14 ministères à 102 départements pour 16 ministères. L'effectif (pour ce qui est du personnel) passait quant à lui de 22.561 employés en 1964 à 51.497 en 1969 (78). Au Kenya, entre 1965 et 1969, le taux d'emploi dans le secteur public augmentait annuellement de 6 % c'est-à-dire à peu près au même rythme que celui du revenu national global (79). Le nombre d'employés de l'ensemble du secteur public passait de 424.800 en 1979 à 497.600 en 1982. Dans les entreprises para-publiques et celles où le gouvernement était majoritaire, l'accroissement était de 24 %. Actuellement l'effectif des entreprises para-publiques est le même que celui de la fonction publique, les enseignants mis à part (80).

En raison de la poussée spectaculaire de l'effectif de la fonction publique, la rubrique des dépenses pour l'administration publique constitue actuellement l'une des rubriques les plus importantes des budgets nationaux. Dans certains cas, cette poussée est plus rapide que celle de la production (Annexe 3). Avec l'accroissement du coût de l'administration l'on assiste à une réduction des ressources allouées à d'autres fins. Compte tenu de l'incapacité dans laquelle les états se trouvent à soutenir leurs administrations, il

est de plus en plus fréquent que les gouvernements métropolitains d'antan fournissent «l'assistance» nécessaire pour ce faire — avec toutes les implications qui s'imposent.

Le niveau des rémunérations constitue un élément important de ces coûts. Ceux-ci comprennent les salaires de base, les prestations sociales et les diverses indemnités que l'on peut manipuler de façon à ce qu'elles représentent finalement plusieurs fois les salaires de base. Selon les calculs effectués au Sénégal, un haut fonctionnaire du gouvernement gagne 24 fois plus qu'un travailleur du secteur informel (81). Les commissions de réforme administrative périodique se penchent toujours sur les révisions de salaires et ce sont toujours les cadres supérieurs, parmi les fonctionnaires, qui bénéficient des augmentations les plus substantielles. Au Kenya, les possibilités réduites de promotion dans la fonction publique et la richesse de plus en plus manifeste des politiciens et des cadres africains des multinationales amenèrent les fonctionnaires à réclamer une commission de révision des salaires. La Commission Ndegwa fit preuve d'une habileté extraordinaire. Elle avança que des augmentations de salaires aux fonctionnaires grèveraient sérieusement le trésor public et partant, proposa de petites augmentations seulement. Cependant, aux fins d'apaiser les fonctionnaires et en particulier les cadres supérieurs, elle recommanda également de lever les restrictions sur la participation des fonctionnaires aux entreprises privées ; ce que le gouvernement s'empressa d'accepter.

Les entreprises para-publiques donnent en général le ton pour ce qui est des salaires et des primes dans la fonction publique (82); raison pour laquelle en Zambie, la Commission d'Enquête pour les salaires de la fonction publique (Novembre 1980) a recommandé des augmentations s'élevant jusqu'à 80 % des salaires (83). Les salaires des filiales des multinationales servent également de normes. Les rémunérations de celles-ci sont plus élevées dans certains cas que celles du secteur public pour les mêmes qualifications et la même expérience en vue de créer une structure mondiale de salaires quelles que soient les situations du marché local du travail. LANGDON a cité des faits pour étayer ce point dans le cas du Kenya et a conclu que : «dans certains cas, au Kenya, les directeurs africains perçoivent plus que ceux des multinationales du Royaume Uni ou de l'Europe pour le même travail» (84). Par ailleurs, se référant aux réclamations soumises à la Commission Ndegwa, LEYS a remarqué que les disparités entre les salaires du secteur privé (notamment ceux de multinationales) et ceux du secteur public constituaient une sérieuse préoccupation pour les fonctionnaires (85). Cependant, ils en profitent également lorsqu'ils quittent la fonction publique, phénomène qui se produit de plus en plus fréquemment (86)

La rémunération élevée de la classe bureaucratique permet à celle-ci d'investir dans l'immobilier et le commerce. Ainsi LEYS note-t-il qu'entre 1966 et 1970, plus de 50 % des crédits de la Housing Finance Company (Kenya), (la Société pour le Financement de l'Habitat), furent accordés aux individus de cette catégorie, leur donnant ainsi les moyens d'exploiter la demande de propriétés immobilières et d'habitat à Nairobi (87).

En fin de compte, la corruption de la bureaucratie menace de plus en plus le tissu socio-économique des sociétés africaines. David GOULD recense 20 catégories de corruption bureaucratique applicables au Zaïre (88).

AINA, pour sa part, énumère un «catalogue des crimes» perpétrés sur une période de quatre mois et relatés dans les journaux nigériens puis il démontre comment ces crimes font partie de la vie quotidienne de la bureaucratie nigérienne (89). En 1981, en Sierra Léone, la corruption bureaucratique des cadres était telle que le gouvernement décréta l'état d'urgence (90).

## CONCLUSION

La théorie et le mouvement de l'administration du développement ont été motivés par la conviction que les systèmes et les procédés administratifs conduisent au développement. Cependant, la conceptualisation de l'administration à des fins de développement est ancrée dans la culture et la société occidentales et elle marche dans le cadre du développement capitaliste. Il importe d'établir un lien entre ces systèmes et les systèmes politique, économique et social si l'on désire appréhender pleinement l'impact sur les systèmes africains d'administration. Cette optique met en exergue les fonctions de l'état et le rôle de l'appareil administratif. Elle est globale en ce sens qu'elle perçoit l'état dans son ensemble contrairement à la perspective du développement de l'administration qui se limite plus souvent à des arrangements et des procédés formels bien précis. Plus que tout, cette optique fait la lumière sur les risques de conflits et de crises sociaux. Par exemple, la structure de l'administration et la répartition des fonctions est telle que certaines solutions sont appliquées à certains types de problèmes sociaux au détriment d'autres et, de ce fait, certains intérêts sociaux sont favorisés par rapport à d'autres. De la même façon, les réformes administratives ne sont pas neutres. En fait elles permettent à la classe dirigeante de se maintenir au pouvoir, de protéger et de promouvoir ses intérêts. La perspective de l'administration du développement ne s'adapte pas à tout ceci.

En tenant compte des conséquences, déjà débattues dans cet article, de «l'administration du développement» en Afrique l'on peut faire la remarque générale que la pauvreté ne se prête pas à l'administration publique à moins d'en appréhender les causes ; sinon l'on fait la confusion entre les symptômes et la maladie. Par ailleurs bien que l'administration soit nécessaire pour le développement, le développement en soi ne peut s'administrer. Le développement aboutit non seulement à un mieux-être sur le plan matériel mais il libère l'être humain en créant un environnement qui permet à son potentiel de s'exprimer, qui lui permet de s'épanouir au maximum, de façonner ses propres valeurs et ses choix ainsi que de contrôler son destin. L'administration ne devrait servir qu'à faciliter la réalisation de ces objectifs. Que la répartition inégale du pouvoir soit basée sur des compétences spéciales, des connaissances ou d'autres facteurs spéciaux, elle conduit naturellement à une distorsion de ces objectifs et en tant que telle, constitue un obstacle au développement. Tant que les objectifs principaux visés par les organisations gouvernementales en Afrique et ceux qui les font marcher seront d'accroître leurs capacités de prescrire et de contrôler les conditions de vie quotidienne, les impératifs fondamentaux de développement ne sauront se réaliser et ne se réaliseront pas.

**ANNEXE 1: Part des entreprises para-publiques dans la production et les investissements**

		Part (en %) des EPP* dans le PIB* au coût des des facteurs (1)	Part (en %) des EPP dans la formation brute du capital fixe (2)
Afrique (en moyenne) (3)		17.5	32.4
Algérie	1965	....	5.5
	1966-69	....	21.1
	1970-73	....	47.5
	1974-77	....	70.2
	1978-81	....	67.6
Bénin (1) (4)	1976	7.6	....
	1974-77	7.7	16.5
Botswana (1)	1978-79	7.3	7.7
Ethiopie	1976-77	....	17.6
	1978-80	....	36.5
Gambie	1978-80	....	37.9
Guinée	1979	25.0	....
Côte d'Ivoire (1)	1965-69	....	16.5
	1970-73	....	27.9
	1974-77	....	28.8
	1978	....	38.2
	1979	10.5	39.5
Kenya	1974-65	7.5	9.7
	1966-69	8.1	13.0
	1970-73	8.7	10.6
	1974-77	....	18.1
	1978-79	....	17.3
Libéria	1973	....	24.3
	1974-76	....	14.1
	1977	6.8	....
Malawi	1969	....	20.2
	1970-73	....	29.4
	1974-77	....	28.1
	1978	....	21.2
Mali (4)	1975-77	11.2	20.9
	1978	9.4	7.6
Mauritanie	1973	....	85.8
	1974-77	....	31.1
	1978-79	....	37.2
Ile Maurice	1977-79	....	14.4
Sénégal (1)	1970	8.4	....
	1974	19.9	17.9
Sierra Léone	1979	7.6	19.6
Tanzanie	1964-65	....	9.2
	1966-69	9.3	22.7
	1970-73	12.7	48.2
	1974-77	12.3	30.3
	1978-79	....	16.3
Togo	1980	11.8	....

**ANNEXE 1 (suite): Part des entreprises para-publiques dans la production et les investissements**

		Part (en %) des EPP* dans le PIB au coût des des facteurs (1)	Part (en %) des EPP dans la formation brute du capital fixe(2)
Tunisie	1967-68	....	30.9
	1969	25.9	25.2
	1970-73	....	34.1
	1974-77	....	39.1
	1978-79	25.4	44.6
Zambie	1980-81	....	35.8
	1972	37.8	49.7
	1979-80	....	61.2

Source: World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., 1981.

- (1) Part dans le PIB aux prix du marché là où cela est indiqué. (Pour la plupart des pays pour lesquels l'on peut obtenir ces deux données, la part aux prix du marché est inférieure à la part au coût des facteurs en raison de l'importance des subventions dans les revenus perçus par les entreprises para-publiques sur les facteurs).
- (2) Part dans la formation brute de capital domestique y compris changement de stocks, là où cela est indiqué.
- (3) Moyenne pondérée (pour la période de 1974 à 1977 ou toute période proche de celle-ci dont on a les données) calculée à partir du PIB aux prix du marché et de la formation brute du capital fixe exprimé en dollars américains pour 1974-1977. Cette moyenne ne reflète pas les différences enregistrées dans la mesure des PIB et de la formation du capital des pays sur lesquels l'on a recueilli des données.
- (4) Principales entreprises seulement.

**ANNEXE 2: Nombre d'emplois dans le secteur public et taux de croissance dans certains pays**

Pays	Année	Nombre d'emplois 'formels' (%) de la population active	Nombre d'emplois publics (%) de l'emploi formel	Taux de croissance de l'emploi 'formel' (%)		
				Public	Privé	Total
Ghana	1957	10,1	51,4	4,9	-2,2	2,3
	1972		73,9			
Tanzanie	1962	6,3	27,0	0,7	-4,8	2,3
	1974		66,4			
Zambie	1976	14,2	71,5			
Côte d'Ivoire	1970	10,2				
Kenya	1963	12,4	29,6	6,0	2,4	3,7
	1977		41,7			
Malawi	1968	9,6	33,4	9,0	8,0	8,6
	1976		39,2			
Ouganda	1962	5,9	41,8	4,0	4,8	4,5
	1970		42,2			

ANNEXE 3: La croissance de l'administration publique

Pays	Taux annuels moyens de croissance, 1970-79 des dépenses d'administration publique
Mauritanie	12,1
Kenya	1,9
Soudan	0,2
Tanzanie	5,3
Tchad	6,3
Somalie	0,2
Congo	-0,6
Botswana	0,5
Madagascar	-0,1
Bénin	1,5
Rwanda	2,4
Lesotho	-3,7
Haute-Volta	6,3
Ouganda	6,3
Sierra Léone	8,0
Côte d'Ivoire	2,2
Libéria	4,9
Cameroun	0,8
Nigéria	5,8
Maurice	4,7
Burundi	2,9
Moyenne (non pondérée)	

Source: *Banque Mondiale, Développement Accéléré en Afrique au Sud du Sahara, Washington D.C., 1981.*

NOTES

1. George Najjar, «Development Administration and the 'New Public Administration': A Convergence of Perspectives?» *Public Administration Review (P.A.R.)*, Vol. 34, No. 6, p. 584.
2. Milton Esman, «Development Assistance in Public Administration : Requiem or Renewal», *P.A.R.* Vol. 40, No. 5, p. 426.
3. Esman and J. Montgomery, «Systems Approaches to Technical Cooperation: The Role of Development Administration», *P.A.R.*, Vol. 29, Septembre/October 1969, p. 514.
4. Fred Riggs, «The Context of Development Administration», in Fred Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1971, p. 73.
5. Voir W.B. Eimicke, *Public Administration in a Democratic Context: Theory and Practice*, Sage Professional Paper, No. 63-16, Vol. 2, p. 12.
6. B. Loveman, «The Comparative Administration Group, Development Administration and Anti-Development», *P.A.R.*, Vol. 36, No. 6, p. 617.
7. W. Siffin, «Development Administration as a Strategic Perspective», In United Nations, *International Seminar in Major Administrative Reforms*, Vol.III, ST/TAO/M/62/Add.2, p. 160.

**SUMMARY**

*Theoretical writings on development administration are premised on conceptions of development derived from modernization theories of the 1950s and 1960s, with their shortcomings rarely challenged. A preoccupation with the instrumental role of administration meant that certain features of public administration in Western societies were to be converted into «development administration» and exported to Third World countries. These, when taken together, guaranteed that the effort would be stillborn in that development administration, thus oriented, would seek to induce development by use of concepts and techniques designed for system-maintenance rather than system-transformation. Nevertheless, the development administration movement resolutely pursued this objective, furthered through technical cooperation programmes and other means. The objective conditions in public administration system in Africa have, to a great extent, been shaped by these pressures. They are dominated by the rise of a bureaucratic class, a development that has been supported by localization policies and programmes, the expanded role of the state, the dramatic growth in the parastatal sector, and the explosion in the size of public bureaucracies. The end result is that public administration systems in Africa suffer from a range of pathologies which have prevented them from realizing their mandate to remould society and spearhead national development. Presumed and benevolent modernizers in bureaucracies are increasingly self-interested; puffed up bureaucracies foster authoritarian rather than democratic states; they have not promoted a particularly rapid advance of scientific knowledge; and they have been reluctant to transfer skills beyond themselves to society at large preferring to hoard knowledge as a social and political weapon of the state vis-a-vis society.*