

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53470



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/175
8 novembre 1968

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Deuxième Conférence sur les problèmes
administratifs urgents des Gouvernements
Africains
Addis-Abéba, 14-27 novembre 1968

INTRODUCTION A L'ETUDE DES PROBLEMES ADMINISTRATIFS
URGENTS DU DEVELOPPEMENT^{1/}

^{1/} Note rédigée par Paul Bouteille, ancien Directeur de l'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer et de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer de Paris.

INTRODUCTION A L'ETUDE DES PROBLEMES ADMINISTRATIFS URGENTS DU DEVELOPPEMENT

Six ans après la Première Conférence sur les problèmes urgents des Gouvernements Africains, le thème de réflexion qui nous est proposé : bilan de l'action administrative en matière de développement africain, commandant à un essai de prospective et à une nouvelle "stratégie" des administrations pour le proche avenir, n'est pas, on s'en doute, sans recéler de nombreux pièges et difficultés.

Non que la recherche concernant la théorie générale du développement n'ait fait l'objet, en ces dernières années, de nombreuses publications écrites et confrontations orales. Mais la dynamique de la croissance subit la même mésaventure qui, d'après Aragon, est arrivée à la philosophie : il semble que tout ait été dit la concernant et l'on voit les auteurs, avant de s'attaquer à un sujet, s'acharner à exposer et à réfuter ce qu'ont avancé à ce propos leurs devanciers. Par là même, ils ne pensent rien qui ne soit fonction d'une erreur antérieure, qui ne s'appuie sur elle, qui n'en participe. En fait, la science économique n'a pas encore produit une véritable théorie du développement. "Les économistes, écrit Albert Hirschman, n'ont pas été capables de construire une chaîne unique et ininterrompue de causes et d'effets expliquant clairement le passage du sous-développement au développement, et encore moins de se mettre d'accord sur cette construction" ^{1/}. Car la dispute sur les moyens de la dialectique finit par l'emporter sur la dialectique elle-même.

Quant aux praticiens, administrateurs, planificateurs, experts et techniciens, il n'est guère possible d'attendre d'eux des généralisations qui puissent servir de fils conducteurs dans le labyrinthe du développement. Les uns et les autres échangent sans arrêt des arguments contradictoires et parfaitement valables, suivant qu'ils se placent du point de vue de l'individu ou du groupe, de l'arbre ou de la forêt, du moment ou de la durée, du "désirable" ou du "réalisable", de l'efficacité ou du respect des valeurs humaines. Les uns et les autres s'épuisent à la "recherche incessante d'équilibre et de conciliation au sein de couples antagonistes; police et liberté, contrat et règlement, centralisation et décentralisation, légalité et opportunité, droits des particuliers et intérêt général, puissance publique et service public" ^{2/}. Et la dispute sur les moyens finit par l'emporter sur la fin : le développement considéré en lui-même et non pas comme un but.

^{1/} Albert Hirschman, "Stratégie du développement économique", Paris, 1965, page 65.

^{2/} François Gazier, préface à Gérard Belorgey "Le gouvernement et l'administration de la France", Paris, 1967, page 7.

Mais il semble, en ce qui concerne particulièrement le développement africain, qu'il soit possible de tirer certaines conclusions générales de l'analyse des conditions psycho-sociales dans lesquelles est née et se déroule, sous nos yeux, l'action des responsables des administrations africaines, aux prises avec des mutations analogues à celles qui frappèrent, il y a peu, sans qu'elles en fussent toujours clairement conscientes, les nations aujourd'hui industrialisées. Car, en sciences sociales comme en biologie ou en chimie, l'étude de l'embryon ou de l'Etat naissant est souvent plus riche d'enseignement ou de perspectives que celle de l'adulte ou de l'Etat formé. La carte administrative de l'Afrique est en pleine voie de structuration; les conflits entre tradition et progrès qui déchirent les sociétés actuelles s'y projettent en "ombres portées" qui, en en faisant ressortir le relief, contribuent à y dessiner les voies des Africains de demain.

Mais l'on apportera, à scruter ces voies, un double souci, fruit acide d'une quarantaine d'années d'études, de pratique et d'enseignement du développement africain à tous les niveaux : d'une part, la circonspection à l'égard de spéculations qui ne se révèlent trop souvent fondées que dans la mesure où les faits leur obéissent; d'autre part, la prudence touchant l'appréciation des limites de l'action administrative, quand cette dernière s'attaque, pour les travailler "à force", aux raisons profondes que se donnent les hommes de vivre ensemble dans un milieu géographique qui détermine étroitement leurs comportements communautaires.

Au demeurant, on ne se propose guère autre chose que de tracer un cadre général de discussion, en dégagant de l'expérience quelques thèmes de réflexion; il appartiendra aux membres africains de cette conférence - dont c'est précisément l'objet - de dire dans quelle mesure ils s'appliquent aux réalités administratives de leurs pays respectifs, en même temps qu'à celles de l'Afrique de demain.

CHAPITRE PREMIER

ADMINISTRATIONS AFRICAINES, PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT

La raison, l'intérêt, le sentiment on fait que les pays africains accédant à l'indépendance ont gardé, pour la grande majorité, en dépit de la rupture ou du relâchement des liens politiques, des relations étroites en matière économique et culturelle avec les anciennes puissances colonisatrices. C'est donc chez ces dernières que leurs dirigeants politiques et administratifs allèrent, tout naturellement, chercher leurs "modèles" de développement et optèrent, en conséquence, pour la planification. La situation ne fut guère différente pour les pays qui, choisissant la voie du socialisme africain, s'inspirèrent des techniques soviétiques de planification. Dans les deux cas, la foi dans les "raccourcis miraculeux" de la technologie moderne faisait espérer que seraient vaincues les difficultés spécifiques propres au continent africain et réalisé aisément le "grand bond en avant" que les statistiques, sinon les faits, attestaient pour la Chine nouvelle. Il faut reconnaître d'ailleurs que les nations "développantes" se laissèrent imiter avec une complaisance non désintéressée; elles firent peu de chose pour "démystifier" leur influence et tenter de trouver des formules de développement adaptées aux réalités africaines.

Quoi qu'il en soit, Albert Waterston, que ses fonctions d'expert à la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement ont amené à étudier les résultats des plans exécutés dans une centaine de pays, tire de son examen la conclusion désabusée que "les échecs y sont beaucoup plus fréquents que les succès" et qu'en ce qui concerne plus particulièrement les pays en voie de développement, "très peu depuis dix ans ont réussi à atteindre les objectifs même raisonnables que se proposaient leurs plans 1/.

De fait, pour les pays africains, les statistiques publiées par la Commission économique pour l'Afrique, et dont on nous affirme que, pour la première fois, elles sont tirées de données à peu près certaines, nous assurent que, pour dix-huit d'entre eux, l'analyse de l'évolution du produit national intérieur brut, combinée avec l'évolution de la population, fait ressortir que, pendant la période 1960-1966, cinq ont enregistré des accroissements du PIB par habitant de moins de 1 pour 100 par an; six, entre 1 pour 100 et deux, entre 2 pour 100 et 3 pour 100; dans quatre pays, l'accroissement s'est situé entre 3 pour 100 et 4 pour 100; dans un seul, l'accroissement a été supérieur à 4 pour 100.

A première vue, ces pourcentages ne sont pas décourageants; mais ils prennent toute leur signification si on les traduit en valeur monétaire: d'après la même source, sur la base d'un revenu national initial par habitant de 100 dollars E.U. - moyenne africaine - un taux de croissance moyen

1/ Albert Waterston. Development Planning : Lessons of Experience.
Baltimore, 1965, pp. 293-296.

composé de 2 pour 100, maintenu pendant dix ans, ne ferait que relever le revenu de 2,2 dollars par an; un accroissement moyen composé de 4 pour 100 donnerait à chaque homme, femme, enfant, un revenu supplémentaire de 4,8 dollars pendant la période considérée. Albert Meister ^{1/}, au terme d'une étude des plans de trois pays est-africains (Kénya - Ouganda - ex-Tanganyika) estime que, même en admettant l'hypothèse officielle très optimiste d'un taux de croissance de 5 pour 100, le produit national brut moyen ne fera que doubler pendant les 30 prochaines années, passant de 60 à 120 dollars, alors qu'il atteindrait 3.000 dollars en moyenne pour les pays ouest-européens.

Sans doute ne faut-il pas attacher trop d'importance à ces comparaisons de pourcentages d'accroissement des revenus nationaux calculés sur le PIB, en raison des différences de composition des agrégats. Mais on doit tenir compte de la faiblesse des mécanismes de redistribution du revenu national dans les pays en voie de développement, et aussi du fait que, ce dernier devant être amputé du montant des investissements du secteur public, des autofinancements du secteur privé et des frais de promotion sociale, les revenus individuels sont loin de suivre automatiquement, surtout dans le secteur agricole, l'accroissement dudit revenu. Ainsi, on peut douter que les enfants - et même les petits-enfants de ces agriculteurs qui composent à l'heure actuelle 70 pour 100, en moyenne, des populations africaines - aient quelques chances, à l'exception des fils d'une petite bourgeoisie de planteurs, de voir luire ce "seuil de l'espoir" et de la dignité humaine qu'on s'accorde à fixer aux alentours d'un revenu moyen par habitant de 500 dollars par an.

La théorie de la croissance équilibrée et l'échec de la planification

Aisées à identifier sont, semble-t-il, les causes d'échec de la planification africaine : manque de stabilité politique, absence de soutien gouvernemental pour l'application des plans, confusion entre plan et planification, insuffisance d'identification des projets spécifiques d'investissements, etc. Mais à ces causes particulières, Albert Hirschman en substitue une, générale et fondamentale : l'approche, qu'il nomme "globale" du développement, fruit du recours à la théorie de la croissance équilibrée ^{2/}.

Cette théorie part, on le sait, du principe que les différents secteurs d'une économie en voie de développement doivent progresser ensemble, en s'épaulant; cette progression ne peut être obtenue que par la mise en train d'un grand nombre de projets de dimensions diverses, articulés entre eux, et une telle mise en train ne peut être obtenue que par la création d'une économie industrielle moderne, nouvelle et autonome, se superposant, sans le pénétrer, au secteur agricole stagnant.

^{1/} cf. Albert Meister, "Le développement de l'Afrique orientale", IEDES, Paris, 1966, page 147.

^{2/} op.cit., pp. 40-43.

Corrigée dans ce qu'elle avait de trop absolu par la théorie des "pôles de croissance", la théorie de la croissance équilibrée a été, au moins dans les débuts, le concept de base des planificateurs africains. C'était, en effet, celui des économistes de leurs anciennes métropoles, qu'impliquaient déjà les programmes d'investissements pluri-annuels appliqués, après la seconde guerre mondiale, par la France et la Grande-Bretagne à leurs territoires d'outre-mer, et que présentait excellemment le Professeur François Perroux. "Le développement, écrivait-il, est fait du changement des structures mentales et des habitudes sociales, ainsi que des changements institutionnels qui permettent la croissance du progrès réel global et qui transforment les progrès en un progrès du tout social; il met en jeu tout l'homme et tous les hommes 1/.

D'autre part, cette approche globale du développement devait d'autant plus aisément séduire les responsables africains qu'elle correspondait aux traditions de vie communautaire d'Afrique - au sein desquelles le progrès est conçu en fonction du groupe et non de l'individu - qu'elle leur évitait de prendre et de maintenir fermement de délicates options prioritaires, et qu'en leur apportant l'adhésion des masses, elle leur permettait de consolider une autorité personnelle encore mal assise. Or, pour ces masses, le progrès c'était essentiellement l'accès du plus grand nombre aux niveaux de vie supérieurs de l'Occident et aux facilités de "l'American way of life" dont la presse illustrée, le cinéma et bientôt la télévision leur présentaient les séduisants modèles.

Ces hauts niveaux de vie, la théorie de la croissance équilibrée est dans l'incapacité, selon Hirschman, de les apporter aux populations des pays en voie de développement. D'après lui, si un pays était en mesure de l'appliquer, il ne serait pas sous-développé au départ, car elle exige une somme énorme de ces aptitudes que nous avons reconnues très rares dans les pays sous-développés. Il est absolument impensable qu'une économie puisse s'adjoindre un "étage" de ce genre par ses propres moyens ou même avec une aide extérieure limitée 2/. Et de citer Siager, pour qui "les avantages du développement multiple fournissent un sujet de lecture peut-être intéressant pour les économistes, mais démoralisant pour les pays sous-développés. Les ressources initiales nécessaires à un développement simultané sur tous les fronts, y font en général défaut" 3/.

Quant aux pôles de croissance "les investisseurs s'attachent à y épuiser toutes les occasions qui se présentent, en négligeant celles qui ont pu se présenter ou celles qui pourraient croître ailleurs".

1/ François Perroux, "Développement, croissance et progrès", Cahiers de l'Institut des Sciences appliquées, n° 98, Paris, 1958, page 25 (sousigné par nous).

2/ op.cit. pp. 69 et 211.

3/ Siager, "Economic progress in underdeveloped countries", page 78.

Les effets de la théorie de la croissance équilibrée sur le développement africain

Pour ne pas tomber dans le travers que l'on a précisément reproché aux économistes, on ne discutera pas la valeur théorique de ces arguments; mais l'on doit reconnaître que, dans la pratique, la théorie de la croissance équilibrée a eu trois principaux effets néfastes sur le développement africain : l'élaboration de plans trop ambitieux, l'insuffisance des actions de développement dans le secteur agricole et, en conséquence, l'accentuation du "dualisme" économique et social africain.

1. L'élaboration de plans non "réalisables"

On a noté plaisamment que la planification comportait deux grandes tendances : l'une qui pousse les "planificateurs" à ne planifier que le "probable", c'est-à-dire ce qui arriverait sans eux, et qui leur permet de chanter victoire après coup, comme le coq Chantecler, qui prétendait faire se lever le soleil grâce à son "cocorico" matinal; l'autre qui, à l'inverse, les incite à vouloir planifier "l'irréalisable". Le désir de faire progresser l'économie simultanément sur tous les plans et dans tous les secteurs a mené nombre de "planificateurs" africains à un optimisme exagéré quant à l'évaluation des potentialités nationales. Michel Gaud, au cours d'une étude très approfondie de dix-huit plans africains signale, en particulier, la fréquence des surestimations des taux de croissance et les graves inconvénients qui en découlent. Car, "pour atteindre le taux de croissance imposé, les "planificateurs" sont amenés, consciemment ou non, à surestimer l'efficacité des actions de développement (encadrements et investissements), la capacité de financement interne et externe et à sous-estimer les charges générales de développement "au lieu" de mettre au point des formules originales et de rechercher avec obstination tout ce qui peut être aménagé en vue du développement 1/.

2. L'insuffisance des actions de développement dans le secteur agricole

Il ne s'agit pas de reprendre ici la vieille dispute sur le dilemme agriculture-industrie qui, en fait, constitue un faux problème. Il est évident que, si un pays est doté de ressources minérales facilement exploitables et à des taux rentables, il doit en envisager la mise en valeur. Mais la théorie de la croissance équilibrée a poussé certains pays africains à vouloir développer à la fois industrie et agriculture, alors que leur vocation était essentiellement agricole. En fait, ils ont été amenés à consacrer de coûteux efforts à la création et au maintien artificiel d'une industrialisation pour le moins prématurée, et à ne pas mener les actions de modernisation agricole dont l'achèvement préalable était indispensable.

Non que les dirigeants n'eussent pas saisi les données de la situation, mais la partie n'est pas égale entre industrialisation et agriculture.

1/ Michel Gaud, "Les premières expériences de planification en Afrique Noire", Paris, 1968, page 148.

Il est relativement aisé de mener à bien, dans le secteur industriel, des programmes spécifiques, que les organisations internationales et nationales soutiennent volontiers de leurs capitaux dans le cadre de la coopération. Les investissements industriels sont d'un rapport généralement élevé et rapide; leurs résultats sont spectaculairement enregistrés par les statistiques et se répercutent favorablement sur la balance des paiements : enfin, réalisés à proximité des agglomérations urbaines, les programmes industriels contribuent à fournir des emplois à une jeunesse désœuvrée, volontiers turbulente sur le plan social et politique.

Tout autre est le contexte politique, social et économique de la modernisation en agriculture. Les progrès y sont très lents, en raison des difficultés de propagation des "effets" au sein des collectivités les plus traditionalistes de la nation et que l'on peut difficilement atteindre dans les régions d'habitats dispersés ou mouvants. La détérioration des termes de l'échange, les soubresauts des prix ou des marchés internationaux et nationaux périodiquement saturés, la découverte de produits industriels de substitution viennent s'ajouter aux aléas climatiques, aux effets de l'usure des sols et du vieillissement des plantations, pour réduire les revenus et salaires agricoles. Enfin, la modernisation en agriculture exige le concours permanent de nombreux agents d'encadrement spécialisés et la difficile coordination de leurs activités très diverses.

On comprend que, dans ces conditions, aient été souvent perdu de vue les recommandations du Conseil Economique et Social des Nations Unies, selon lesquelles "l'augmentation de la productivité moyenne doit être le but principal du développement économique et que c'est dans le secteur agricole qu'il faut surtout accroître la productivité", car "il s'agit moins d'accroître le revenu d'une minorité que d'assurer une augmentation régulière des revenus de la majorité" ^{1/}.

Le résultat est que, d'après les statistiques de la CEA, entre 1960-1965, le produit intérieur brut, à prix constants, s'est accru, en ce qui concerne l'Afrique (Afrique du Sud exceptée), de 1,7 pour 100 par an dans l'agriculture et de 7,3 pour 100 pour l'industrie, alors que la population augmentait de 2,3 pour 100.

3. Le renforcement du "dualisme" africain

L'insuffisance des revenus et salaires agricoles et l'industrialisation, qu'accompagne une urbanisation rapide, massive et irréversible ont pour effet d'accentuer la coupure villes-campagnes, caractéristique du dualisme économique et social africain. Ces trois facteurs exercent, en effet, sur les campagnes, un véritable effet de succion, qu'attestent l'importance et la continuité des migrations rurales, et qui les vide de leurs meilleure substance humaine, celle constituée par les éléments jeunes, les plus dynamiques, les plus aptes au progrès. Les petites agglomérations

^{1/} "Méthodes et problèmes de l'industrialisation des pays sous-développés", Nations Unies, Document E 2670 S ECA A/29 - 1955.

rurales elles-mêmes, en raison de la faiblesse qualitative de leur peuplement, peuvent de moins en moins jouer le rôle de relais pour le progrès social et d'animation régionale qui fut celui, si précieux pour le développement de la civilisation occidentale, des petits bourgs ruraux de l'Europe médiévale.

Ce phénomène constitue un facteur très important de "contre-développement" pour l'avenir immédiat. Albert Meister note, en ce qui concerne l'Est Africain que "alors que les plans sont marqués par un éparpillement des ressources du budget ordinaire et même des investissements sur l'ensemble de chaque pays, il est probable que la diminution des ressources extérieures obligera les élites nationales à centrer leurs efforts sur quelques pôles de développement... et il faut bien observer que, dans les conditions actuelles, cela signifie l'abandon de zones très vastes à leurs conditions de vie misérables". D'ores et déjà, il signale dans les campagnes, "où les plans de développement n'ont rien amélioré des conditions de vie et de travail, un renouveau de tribalisme, "qui assume une fonction très importante, celle de renforcer les modes de vie traditionnels, d'étouffer les aspirations au modernisme, de préparer les masses rurales au refus d'un changement social et d'une modernisation" 1/.

Ce renouveau de tribalisme, l'éditorial du "Times" du 23 août 1968 le relève également, au terme d'une grande enquête sur l'Afrique : "Fatal aux unités nationales, le tribalisme va partout se développant, en tant que matelas contre les heurts des transitions du 20ème siècle". Fait plus significatif et inquiétant encore pour qui connaît l'importance de la fonction de Justice dans la sociologie africaine on voit se développer, au détriment des instances juridictionnelles légales, la "justice traditionnelle", la justice "sur le bord de la piste", qui fait intervenir les notabilités désignées par la tradition ou par leur prestige. Le Professeur F. Gonidec, signalant ce fait, l'explique en partie, par l'apparition de la corruption dans les milieux judiciaires. "A partir du moment, écrit-il, où les justiciables ont le sentiment que les décisions sont en faveur du plus offrant, il est évident qu'ils préfèrent se tourner vers d'autres instances" 2/.

Ainsi le Pouvoir et l'Administration, dans les campagnes tout au moins, risquent de voir leur autorité contrôlée et limitée par les "hiérarchies parallèles", fondées sur les hiérarchies traditionnelles, avec lesquelles ils seraient amenés à composer. Cela peut provoquer un grave obstacle pour la modernisation du secteur agricole, notamment par la régionalisation des plans et le développement des libertés locales, et ajouter un "cercle vicieux" supplémentaire à tous ceux, nombreux, qui "sont" le sous-développement.

1/ op.cit. pp. 147-148.

2/ Professeur F. Gonidec, "Problèmes d'application de la législation en Afrique", Bulletin de l'IIAP, octobre 1967, page 21.

CHAPITRE II

LA REFORME ADMINISTRATIVE ET LE DEVELOPPEMENT AFRICAIN

L'Administration, en tant qu'instrument d'exécution des plans, et plus particulièrement les services d'intervention économique, ne pouvaient manquer de supporter les conséquences du demi-succès, ou du demi-échec, de la planification. Economistes et "planificateurs", en effet, procèdent à partir de la logique et de la raison humaine, qui ne sauraient faillir, et de certitudes mathématiques, lesquelles ne peuvent être révoquées en doute. Comme il est plus aisé et rapide de réformer les institutions que les hommes, la tendance générale, dans les pays en voie de développement, est de vouloir substituer une administration "dynamique", une authentique "administration du développement", suivant l'énergique expression forgée par les Anglo-Saxons, à une administration archaïque, considérée comme "statique" et incapable de se plier aux exigences de la croissance.

La méthode de réforme globale

Le propos est certes fondé en raison; mais il est arrivé que, sous la pression de dirigeants politiques ou d'une opinion publique naturellement enclins à juger l'arbre à la grosseur et à la quantité de ses fruits, on l'ait poussé jusqu'à la découverte de l'archetype administratif, susceptible de fournir la solution complète immédiate, intégrée et définitive aux difficultés économiques. C'est le principe de la réforme générale de l'Administration, fondée sur la même idée simple, mais forte, d'efficacité maximale, qui a transformé dans la pratique la théorie de la croissance équilibrée, élaborée par Nurkse en vue de la suppression des "goulots d'étranglement" de l'offre dans l'industrie, en une stratégie d'attaque générale du développement sur tous ses fronts. Albert Waterston, citant une quinzaine de pays en voie de développement qui ont fait appel à cette méthode du "tout ou rien", - et l'on pourrait en citer aisément une quinzaine d'autres - affirme que "dans les pays à faibles revenus, au stade initial de leur développement, les tentatives de réforme fondamentale et généralisée, visant à un système idéal dans un domaine quelconque d'activité, ont de fortes chances d'être prématurées et autodestructives... Les réformes prévues pour être globales ou même partielles, n'ont jamais été, dans la grande majorité des cas, que fragmentaires" ^{1/}.

En effet, toute réforme administrative suscite des résistances proportionnelles à son étendue et à sa profondeur, émanant aussi bien des administrations que des administrés. Une réforme générale nécessite donc une stabilité politique, une détermination gouvernementale, un "consensus omnium", toutes conditions qu'on trouve rarement réunies, en période normale, même dans les pays industrialisés. "La France, d'après une

^{1/} Albert Waterston, note pour la réunion des Experts des Nations Unies en matière d'Administration Publique - Miméographiée - New York, 1967, p.4.

déclaration prêtée au Général de Gaulle, ne réforme jamais que dans la foulée d'une Révolution" 1/. C'est qu'à ce moment les institutions, minées depuis longtemps et vidées de leur signification sociale, ce qui est d'ailleurs la cause profonde de la révolution, s'écroulent spontanément; les résistances au changement sont alors écrasées par la violence et l'augmentation des dépenses qu'implique, inévitablement et proportionnellement à son importance, toute réforme réelle, passe pour négligeable dans la tourmente financière qui accompagne les grands bouleversements. Dans le cas contraire, les lois de la politique, de la sociologie et de la finance se conjuguent pour réduire à bref délai la "grande réforme" à une façade trompeuse, derrière laquelle les "réformateurs" se retrouvent, consciemment ou non, les gardiens et les gérants de l'ordre qu'ils prétendaient modifier.

Mais il y a plus : un appareil étatique n'est pas un simple agrégat de personnel et de matériel, inclus dans des structures plus ou moins différenciées, et mus par des procédures ou des techniques. C'est une entité vivante, fruit d'une lente maturation politico-sociale, tirant sa raison d'être d'un perpétuel ajustement entre les forces centripètes et centrifuges de la collectivité : le vouloir vivre en commun, qui est un "vouloir vivre plus pleinement", et l'égoïsme de ses citoyens. C'est la balance de ces forces qui donne la mesure de son efficacité. Elle ne se laisse donc pas aisément décomposer en éléments simples pour être recomposée suivant un schéma abstrait préfixé. "Le clair, écrivait le philosophe Jean Guittou, est captieux; il cache à jamais ce que l'on croyait avoir compris". La réforme administrative ne saurait donc être qu'une "création continue", faite d'actions partielles, particulières et progressives plutôt que globales, fondamentales et soudaines. Car une "Administration du Développement" ne se délivre pas, comme une usine-modèle, "clefs en mains".

Le démantèlement de l'Administration

La conscience de ces difficultés pousse certains des gouvernements des pays en voie de développement à les esquiver en faisant tomber, par larges pans, les attributions de leurs administrations publiques, pour les confier à des organismes autonomes : Offices, Sociétés d'économie mixte, Sociétés privées. Le Liban, en proie à des difficultés agricoles, nous dit Edouard Saab au terme d'une grande enquête sur ce pays, s'est résolument engagé dans cette voie, en "neutralisant" son Ministère d'Agriculture par la création de six offices autonomes : Office du Plan Vert, du blé, des fruits, de la betterave sucrière, de la soie et Bureau des richesses animales, dont les Présidents échappent au contrôle ministériel pour relever directement du Chef de l'Etat. La raison invoquée pour cette réforme peu orthodoxe est que "s'il fallait épurer et réorganiser l'ancienne administration, l'opération, pour être efficace, devrait

1/ Raymond Aaron "La révolution introuvable", Paris, 1968, page 72.

englober l'ensemble du personnel, du planton au directeur. Autant créer des organismes nouveaux, avec de jeunes éléments et des experts (étrangers) qualifiés, à partir d'une conception moderne de l'Etat et laisser au temps le soin de séparer le bon grain de l'ivraie" 1/.

C'est là, en fait, reculer devant la réforme et même opérer "une fuite en avant". Il est à craindre, en effet, que tôt ou tard, les mêmes causes profondes qui ont provoqué l'ankylose incriminée de toute l'administration libanaise ne finissent par paralyser les nouveaux offices. Par contre, on reconnaît et "institutionnalise", en quelque sorte, l'impéritie des autres branches de l'appareil administratif, sans le concours desquelles d'ailleurs l'action des offices sera vraisemblablement très limitée. Quant au temps, si "galant homme" qu'il soit, suivant l'expression italienne, on l'a rarement vu arranger de telles situations, mais bien plutôt les aggraver jusqu'à quelque paroxysme final.

Les "mécanismes d'apprentissage au niveau institutionnel"

Du même état d'esprit, à savoir du postulat de l'impuissance administrative à s'adapter aux primats de rapidité, de coûts et de rendements du "business management" américain, relève l'appel de plus en plus large fait aux sociétés d'économie mixte et aux sociétés privées. Pour les premières, on ne cherchera pas à mettre en balance leurs avantages, moins réels que ne le prétendent leurs bénéficiaires et leurs inconvénients, moins évidents que ne le disent leurs détracteurs. Il faut même admettre que, dans les pays africains, elles favorisent, à des conditions parfois avantageuses, l'apport de capitaux et de techniques venus de l'extérieur. Mais on reconnaîtra simplement, avec le Vice-Président du Conseil d'Etat français - qui s'élevait contre leur multiplication dans son propre pays, en 1954, devant le Chef de l'Etat et les Corps constitués" - qu'elles risquent "de priver l'administration traditionnelle des responsabilités parmi les plus exaltantes, de celles qui lui auraient normalement appartenu, et de la vider ainsi d'une partie de son intérêt".

Plus encore, de l'empêcher de progresser. Car c'est en confiant à l'administration des tâches nouvelles de plus en plus complexes et contraignantes qu'on l'amène le plus efficacement à s'adapter et à se transformer, non seulement dans ses structures et son fonctionnement, mais aussi en ce qui concerne la mentalité et les niveaux de maîtrise professionnelles de ses agents. C'est là ce que Michel Crozier, spécialiste des problèmes de l'administration française, nomme "le jeu des mécanismes d'apprentissage au niveau institutionnel". Est-il besoin de rappeler à ce propos les immenses progrès faits en matière de dirigisme économique, durant la deuxième guerre mondiale, par les administrations européennes, prises à la gorge par les problèmes vitaux que leur imposaient les hostilités ou l'occupation par l'ennemi en matière de production, de transport, de répartition et de consommation ?

1/ "Le Monde" du 24 août 1968, page 7.

Quant au recours aux sociétés privées, la célèbre publication américaine "Harvard Business Review", pourtant peu suspecte d'inclination pour le dirigisme administratif, en souligne les graves dangers dans sa livraison de juillet-août 1968. Hazel Henderson, y étudiant le processus de "prise en charge par les entreprises privées de responsabilités écrasantes qu'abdique le secteur public, "conclut" : "tandis que les sociétés grandissent, toujours plus puissantes et prospères, le gouvernement semble grossir, gras et flasque. A tous les niveaux, il est submergé par les problèmes que posent une population croissante et la formation de gigantesques concentrations urbaines... Le résultat est une cohorte apparemment interminable de difficultés, qui vont de l'insécurité dans les rues, en passant par la faiblesse de l'enseignement dans les écoles publiques jusqu'à l'empoisonnement de l'air".

Ne peut-on éprouver quelque inquiétude à voir certains gouvernements africains s'engager dans une voie analogue, et confier à des organismes privés - et ceci de façon permanente, des tâches qui sont très évidemment de la compétence de leurs administrations, telles que l'animation rurale, l'entretien de réseaux routiers, la réorganisation de Services Publics, les études techniques de grands travaux, la recherche et la vulgarisation scientifique ?

CHAPITRE III

LA FORMATION POUR LE DEVELOPPEMENT

Il est communément admis, dans les pays industrialisés, que l'industrialisation aurait une influence favorable directe sur le développement et l'on en fournit la preuve en rappelant que Révolution agricole et industrielle ont historiquement coïncidé en Europe avec la diffusion de l'industrie. De nos jours encore, les revenus nationaux sont en étroite et évidente corrélation avec les taux de scolarisation à tous les niveaux.

Il n'est donc pas étonnant que, sitôt l'indépendance acquise les responsables africains aient porté leurs efforts les plus vigoureux sur le développement de l'enseignement, et que là encore, ils aient choisi la voie de "l'approche globale", c'est-à-dire l'attaque sur tous les fronts du problème : alphabétisation des adultes, scolarisation massive de populations enfantines en rapide expansion numérique, développement de l'enseignement général et professionnel aux degrés secondaire et supérieur. Quant aux difficultés spécifiques de l'Afrique, d'ordre démographique, économique, psycho-social ou géographique, elles devaient être vaincues, là aussi, par les "raccourcis miraculeux", en l'espèce les procédés de la pédagogie moderne : formation accélérée, enseignement "actif", moyens audio-visuels, enseignement de base, combiné avec des moyens de fortune : classes à mi-temps ou même à tiers-temps, moniteurs militaires ou membres du parti, etc. Et les statistiques nationales et internationales devaient enregistrer chaque année les classements respectifs dans cette course aux "lumières" et au progrès sous forme de pourcentages d'accroissement dont on peut dire que, même tenus pour exacts, ils ne traduisaient pas l'aspect qualitatif du problème.

En effet, il y a certes interaction entre éducation et revenus nationaux, mais sans que l'on puisse dire si la scolarisation est une cause du développement ou si ce sont les besoins d'une économie en expansion qui stimulent la formation. Pour Y. Bowman et C.A. Anderson ^{1/}, on pourrait enregistrer trois étapes dans ce double processus de causation cumulative : une première, au cours de laquelle l'éducation joue un rôle d'entraînement sur l'économie; une seconde, en palier - où sa diffusion n'a pas grande importance sur les revenus nationaux; une troisième, où, à nouveau, elle provoque l'essor de l'économie, bâtie sur une population bien formée.

D'autre part, la productivité d'une collectivité n'est pas faite seulement du degré d'instruction de ses membres mais aussi des niveaux de santé, de culture, d'organisation sociale, d'ouverture sur le monde extérieur, de la qualité de cette éducation et de son "adéquation" aux niveaux économiques et sociaux, etc..

^{1/} cf. M. J. Bowman et C.A. Anderson "Research needs for development assistance programs", Brooking Institute, New York, 1961.

On ne peut guère reprocher aux responsables africains, dans les conditions où ils étaient placés, d'avoir refusé de se laisser enfermer dans le dilemme "éducation de masse - formation d'élites" et d'avoir voulu faire "flèche de tout bois" en visant tous les objectifs à la fois. Ils ont d'ailleurs obtenu des résultats non négligeables. D'après les statistiques de la CEA, l'Afrique (y compris l'Afrique du Sud) comptait, en 1950, 101.600.000 analphabètes adultes pour 120.400.000 habitants de plus de 15 ans soit 84,4 pour 100; en 1960, 121.900.000 pour près de 147 millions, soit 81,5 pour 100; en 1965 (estimations) 140 millions pour 176 millions, soit près de 83 pour 100. Malgré l'expansion démographique, le pourcentage d'analphabètes serait donc tombé de 1 point et demi en quinze ans, ce que l'on peut aussi considérer comme un demi-succès, ou du demi-échec. Mais on peut se demander si cet effort, sans doute politiquement nécessaire, a été opportunément réparti sur le plan de la productivité nationale.

Car la recherche d'une solution globale, en raison de l'insuffisance des moyens jointe à la structure sociale des pays à dominante agricole pauvre et stagnante, a eu des effets analogues à ceux de la croissance équilibrée. Elle a contribué à renforcer le "dualisme" africain en favorisant, note E. Löbel, en accord avec beaucoup d'observateurs, "la formation d'une élite de niveau comparable à celui des pays industrialisés, mais qui s'est superposée à une société qui, du fait de son retard, ne pouvait l'intégrer et en utiliser les services" 1/.

De là, la fuite du personnel hautement qualifié vers les quelques entreprises locales travaillant pour l'exportation, la phéno- de diplômés non essentiels pour le développement, tel le Droit, le chômage, le sous-emploi ou le "mal-emploi" des intellectuels.

Quant à l'enseignement de masse, en fait enseignement rural, il a été souvent, en dépit de quelques louables efforts d'adaptation, un enseignement de "déracinement", vidant les campagnes de leurs meilleurs éléments sans même les avoir formés aux techniques du secteur urbain.

D'autre part, "le rendement de l'éducation est souvent très faible, en raison de l'absentéisme qui porte souvent sur 50 pour 100 des effectifs inscrits, surtout pendant les grands travaux agricoles, note l'UNESCO, de la déperdition par abandon prématuré des études ou échecs scolaires : en Tunisie et au Maroc, en 1960, 12 à 16 pour 100 des élèves inscrits en première année de l'enseignement primaire terminaient la dernière et, parmi ceux-ci, la moitié seulement réussissait à passer le certificat d'études".

Enfin, pour ceux qui restent au pays natal, la "replongée" en milieu social fruste réduit plus ou moins rapidement à quelques rudiments l'instruction acquise. Cette dégradation est encore plus nette chez les adultes fraîchement "alphabétisés".

1/ cf. E. Löbel, "Le problème du financement de l'éducation" Tiers Monde Vol. 1, n° 1-2, janvier-juin 1960.

CHAPITRE IV
ELEMENTS D'UNE NOUVELLE TACTIQUE ADMINISTRATIVE
ADAPTEE AU DEVELOPPEMENT

L'administration, a-t-on dit, est, comme la politique, l'art du possible; comme elle aussi l'art de choisir entre plusieurs maux, le moindre et, entre plusieurs solutions, celle qui présente le maximum d'avantages pour le minimum d'inconvénients. On a vu que la liberté de choix des administrations africaines dans le passé a été restreinte par les circonstances; dans une certaine mesure, on ne peut que se féliciter qu'elles aient opté, à ce stade initial pour un type de développement conçu comme une résultante des systèmes occidentaux de planification, d'organisation et méthodes et d'éducation, plutôt que de s'être lancées dans l'improvisation de solutions purement africaines, dont les circonstances rendaient le succès aléatoire. Les "remous" laissés derrière lui par le développement africain sont, à tout prendre, jusqu'ici, moins violents que ceux soulevés pendant trois siècles par le développement des sociétés occidentales et les résultats nettement plus rapides. Si dans le tableau de ces résultats, on a souligné les ombres plutôt que les lumières — et d'un trait sans doute trop rapide et trop appuyé — c'est que, on le répète, ce sont les premières qui permettent de pressentir le plus aisément le devenir proche des appareils administratifs africains. Car une nouvelle stratégie dans la conduite des groupements humains ne peut jaillir, telle Pallas Athênê, toute armée du cerveau de Zeus Olympien, de l'imagination créatrice des spécialistes de la science administrative, mais bien plutôt de la correction, en fonction de l'évolution du milieu économique et social, des erreurs constatées par l'expérience. Nombre de signes précurseurs permettent de penser que l'on peut faire confiance en ce domaine au réalisme et au pragmatisme africains.

1. Planification, agriculture et développement africains

On a insisté longuement sur l'insuffisante importance accordée, au moins sous la pression des faits, à la modernisation du secteur agricole. Et l'on entendait par là, non seulement la culture du sol, mais l'exploitation de toutes ses ressources de surface : forêts, pêche, chasse, tourisme et même cueillette. Il semble qu'un heureux revirement soit sur le point de se produire, au moins en ce qui concerne les cultures si l'on en croit le Rapport annuel, pour 1967, de la BIRD et de sa puissante filiale, l'Agence Internationale pour le Développement (AID).

Ce document constate, en effet, que, dans la plupart des pays en voie de développement, grâce à la mise en culture, sur de vastes superficies, de nouvelles variétés de céréales, qui permettent un doublement, voire un triplement, des rendements. Cet accroissement, très caractérisé pour le blé et le riz, serait également très notable pour les cultures de maïs, de mil et de sorgho, au point que les spécialistes estiment que le Tiers Monde serait en train de faire sa Révolution générale et commencer à

douter de la validité des "projections" des chiffres de production agricole durant la dernière décennie, qui font craindre une crise de l'approvisionnement mondial en denrées alimentaires.

Fait plus important encore, la Banque Mondiale constate, pour s'en féliciter, que les gouvernements intéressés ont enfin compris que la priorité devait être souvent donnée à l'agriculture dans les programmes d'équipement si l'on voulait assurer un véritable démarrage de l'économie.

Si cette heureuse tendance se confirme, le programme d'action des administrations africaines pour les prochaines années est tout tracé. Sur le plan international, lutte contre la détérioration des termes de l'échange, stabilisation des cours des produits agricoles par accords internationaux, répartition de quotas de production et constitution de stocks réguliers, garanties d'écoulement international des produits, etc. Sur le plan interne, diversification des cultures d'exportation, multiplication des structures d'encadrement de recherche et de vulgarisation agricoles, d'animation rurale, réformes agraires, développement de l'infrastructure, "micro-réalisations" rurales valorisant le produit agricole entre les mains du producteur, développement des coopératives agricoles qui, dépassant le rôle de simples organismes de collecte et de centralisation des produits qu'elles jouent, à l'heure actuelle, à peu près partout doivent résolument aborder le domaine des services collectifs accroissant les rendements et diminuant les coûts : fourniture de semences sélectionnées, d'engrais, d'outillage lourd, de moyens de transport, planification des cultures, etc.

Une telle politique de valorisation des revenus et salaires agricoles préparera la croissance de ces marchés de consommation intérieure suffisamment riches, dont l'absence est, à l'heure actuelle, le véritable obstacle à l'industrialisation. Elle redonnera tout son sens et sa valeur à l'enseignement rural, en lui fournissant ses indispensables débouchés. Les "grands plans de petits travaux agricoles" se substituant aux "petits plans de grands travaux industriels" ^{1/} permettront de fixer sur place, sans la déraciner, la main-d'oeuvre locale et réduiront les néfastes migrations vers les villes. Décomposés en "ouvrages de tâcheronnat", ils permettront le développement - préparatoire à l'industrialisation - d'une classe d'entrepreneurs autochtones, actuellement entravé par l'importance des capitaux et de l'outillage lourd à engager dans les grands travaux, dont les classes de soumission et les cahiers des charges et auditions générales ou particulières sont d'une telle rigueur ou d'une telle érotisme technique qu'ils assurent à eux seuls le monopole de fait des sociétés étrangères. De réalisation rapide, d'effets immédiats et tangibles, ils emportent aisément l'adhésion et le concours positif des collectivités locales, qui les soutiennent volontiers de leurs propres deniers. Portant sur des investissements fractionnés, étalés dans le temps et l'espace, ils permettent de répandre localement et à un rythme modéré, des revenus qui engendrent à leur tour des activités et revenus, sans provoquer ces vagues d'inflation monétaire, ces tensions sur le marché de l'emploi suivies de débauchages massifs générateurs de troubles sociaux que l'on observe généralement dans les zones de grands travaux.

^{1/} cf. Robert Delavignette "Du bon usage de la coopération", Paris, 1968.

Ainsi, multipliant et fixant sur place les élites formées par l'école, les faisant participer à la croissance et les intéressant à ses bénéfices, cette politique permettra le développement des collectivités et libertés locales, facilitera la décentralisation ainsi que la régionalisation des plans et contribuera puissamment à la réduction du "dualisme" social et économique. Car, en se fondant sur l'expérience, on peut penser que, bien qu'il y ait interaction entre les deux, c'est la modernisation du secteur rural qui exerce une forte influence sur la souhaitable, sinon toujours fermement souhaitée, décentralisation-déconcentration, et non l'inverse.

2. La formation pour le développement

Cette "politique" de modernisation du secteur rural commande, à son tour, aux programmes de formation pour le développement.

a) L'effort de scolarisation

Voici, dans ce domaine, les conclusions tirées d'une expérience agricole marocaine, et qui fut un demi-échec, pour les raisons qu'on nous indique très clairement "Pour mettre en valeur un vaste périmètre agricole, il ne suffit pas de construire un barrage et un périmètre d'irrigation : il faut également, très souvent, une réforme agraire, la révision des contrats agricoles, la réfection des cadastres, le remembrement des terres, donc le concours de juristes et géomètres; la rénovation de l'artisanat et l'amélioration des technologies dans les domaines de production, de la transformation et de la commercialisation des produits, ce qui nécessite l'extension de l'enseignement fondamental et professionnel, en même temps que le concours d'agronomes, de vétérinaires, de forestiers, aidés par de nombreux moniteurs, et de nombreux vulgarisateurs, dont l'action doit s'appuyer sur des stations expérimentales; la mise en place d'organismes de coopération et de crédit en même temps qu'une infrastructure sociale; enfin des chefs de circonscriptions territoriales capables de coordonner l'action des techniciens et de vaincre les résistances des paysans" 1/.

C'est donc sur la formation accrue de cadres techniques et ruraux moyens que devra porter l'effort des administrations africaines dans les prochaines années, si elles veulent assurer un développement harmonieux de leurs nations respectives. Cela suppose, à la base, un enseignement de qualité; c'est-à-dire un enseignement primaire qui ne se borne pas à apprendre à l'enfant des connaissances élémentaires, mais aussi à observer, analyser et synthétiser, assez rapidement et complètement pour qu'il puisse entrer, à un âge raisonnable, dans le cycle secondaire, général ou professionnel, non seulement pour y accroître ses connaissances, mais aussi pour apprendre à les insérer dans la réalité, c'est-à-dire à appliquer concrètement les moyens employés aux fins poursuivies. Or, des trois cycles,

1/ "Une expérience d'irrigation d'un périmètre agricole" - "Les grands travaux de la plaine des Abd-Doukkala", Bulletin d'Information du Maroc, Rabat, juillet 1954.

le secondaire est le plus coûteux, car il fait appel à de nombreux maîtres spécialisés, à un matériel de démonstration et d'application dispendieux, à la construction de nombreux internats, qui impliquent en outre la prise en charge par la collectivité des frais de subsistance des élèves.

Nous nous retrouvons là, devant un "cercle vicieux" analogue à celui du dilemme "agriculture-industrialisation", sur lequel il est d'ailleurs directement enclanché : la scolarisation massive peut être considérée comme "autophage" quand elle détourne, pour des résultats positifs... douteux, les crédits nécessaires à un développement du milieu économique et social indispensable à son propre essor.

C'est là, avec l'accroissement de la population infantine, ce qui explique le "piétinement", constaté en statistique, de la scolarisation dans les pays africains les plus pauvres, encore au stade initial de leur connaissance. C'est ce qui explique aussi que les plans de certains pays, comme le Congo-Brazzaville, le Togo, le Dahomey envisagent une limitation, voire un arrêt de la progression du secondaire qui forme d'ores et déjà des sujets trop nombreux pour les capacités d'absorption nationales 1/.

On ne peut guère briser ce cercle vicieux qu'en acceptant de moins instruire pour mieux instruire et plus tard plus instruire, suivant un rythme fait de points d'équilibre successifs qu'il appartient à chaque pays africain de déterminer en fonction de ses conditions particulières et de l'évolution des technologies qui, on ne doit pas l'oublier, nécessiteront dans l'avenir des études toujours plus longues, plus coûteuses et plus rationnellement distribuées.

C'est ainsi que, placé devant une situation de ce genre, à l'aube de l'Indépendance, le Gouvernement marocain a opéré une réforme radicale des errements suivis jusque-là par les autorités de l'ex-Protectorat et copiés des "modèles français"; il a ramené le rôle des écoles rurales à un simple "dégrossissage", au cours duquel les élèves, sous la conduite d'un simple moniteur, apprennent à lire, à écrire et à compter; les meilleurs éléments, après une sévère sélection, passent à l'âge de neuf ans dans une véritable école primaire, où, par groupes de vingt, et sous la conduite d'un instituteur diplômé ils sont amenés, en trois ans, au niveau du certificat d'études, avant d'entrer, à un âge raisonnable, dans le secondaire 2/.

b) L'alphabétisation des adultes

Face aux besoins croissants des prochaines années, c'est dans l'immense réservoir des adultes alphabétisés et immédiatement utilisables que les administrations africaines seront amenées à puiser la main-d'oeuvre indispensable au développement. Ici encore, l'emploi d'une approche

1/ cf. Michel Gaud, op.cit., p. 351.

2/ cf. Mohamed El Fassi, Ministre de l'Education Nationale au Maroc, "Ecole du livre", Rabat, 1956.

globale a faussé la solution du problème et les tentatives d'alphabétisation massive, souvent autoritaire, ont abouti à des échecs. L'alphabétisation ne peut réussir, en effet, qu'à condition d'être sélective, fondée sur le volontariat et qu'elle se traduise par une promotion sociale, ce qui implique, ainsi que le note un rapport de l'UNESCO, qu'elle vise à une modification de l'environnement ^{1/}. Car on note, en ce domaine, la même interaction éducation-milieu qu'en matière de scolarisation.

On peut relever, là aussi, une heureuse réaction : les experts de dix huit pays en voie de développement réunis à Paris sous l'égide de l'UNESCO, n'ont pas craint de condamner unanimement le projet de "campagne mondiale contre l'analphabétisme" déclarant que "la lutte contre l'analphabétisme, qui n'est pas une fin en soi, doit être liée plus intimement que par le passé à l'éducation permanente des adultes, et en particulier, à la formation professionnelle technique" ^{2/}. Depuis, l'Algérie, la Tunisie et tout récemment l'Ethiopie ont abandonné la méthode globale pour choisir la méthode sélective dans le cadre professionnel.

c) La coopération technique

On a tout dit du statut des coopérants et assistants techniques étrangers, de leur statut, de leurs devoirs, et de leurs droits ainsi que de leur emploi considéré comme moyen, mal nécessaire, caution, hypothèque ou alibi. Il semble d'ailleurs que les inévitables heurts et difficultés du début aillent s'aplanissant. On notera donc, simplement, que la planification des besoins fait apparaître, malgré le progrès de "l'africanisation des cadres", la nécessité d'un appel encore plus large à leur concours, non pas seulement, comme on le croit communément, en ce qui concerne les "spécialistes", mais surtout pour les "généralistes", ayant la vision et la compétence globales des problèmes de développement ^{3/}. C'est, en effet, l'emploi de ces experts à compétence générale qui peut être le plus fécond, mais aussi le plus délicat, puisque, de par leurs fonctions, ils touchent aux grandes options de politique nationale. On leur conseillera donc de méditer l'exemple de Solon, qui avait donné à ses compatriotes athéniens, "non les meilleures lois, mais les meilleures qu'ils puissent supporter". Ce qui ne l'empêcha pas d'ailleurs, d'être menacé d'ostracisme.

3. Les structures administratives et le développement

Le Comité n°1 de la Ière Conférence de 1962 avait été chargé d'élaborer un organigramme-type des structures administratives orientées vers le développement qui pût servir, sinon de modèle, du moins de base de réflexion, aux Etats africains intéressés. Mais le Comité dut renoncer à remplir sa mission, en raison des difficultés rencontrées : différences considérables des dimensions géographiques et démographiques, diversité des structures

^{1/} "The relation between Literacy and Economic Development" UNESCO, Paris, 1962.

^{2/} Girod de l'Ain, "Le Monde", 10 avril 1964.

^{3/} cf. Gabriel Ardant, "Le Monde en friche", Paris, 1959, page 40.

économiques et sociales, des systèmes politiques et constitutionnels, des traditions administratives venues des anciennes métropoles, des conceptions libérales ou totalitaires que se font les gouvernements des méthodes de développement, etc.

Il n'y a guère lieu de le regretter : changer un statut n'est rien, si derrière une nouvelle façade les errements anciens doivent continuer. La pratique, depuis six ans, par approximations et ajustements successifs, a déterminé, pour chaque Etat africain, d'après sa physionomie propre, et mieux que n'importe quel système, des structures administratives qui ne semblent pas, dans l'avenir, devoir subir d'importantes modifications.

Tout au moins en ce qui concerne les administrations centrales, il est vraisemblable que le développement, surtout s'il se poursuit dans l'orientation de la modernisation du secteur rural, appellera une modification des structures et des pouvoirs des services extérieurs et des collectivités locales, en particulier au niveau de la Région. C'est à ce niveau, en effet, que pourra être desserrée, sans inconvénient ni danger, la rigoureuse centralisation-concentration qu'avait imposée aux jeunes Etats africains, au moins à ceux de mouvance française, la double nécessité de bâtir la Nation sur la base de l'unité politique et de l'intégration économique. C'est à l'échelon régional que le système de planification, maintenant solidement installé sur le plan national, pourra se permettre d'opérer les adaptations indispensables pour le développement harmonieux des différentes parties du pays.

Sous l'angle administratif du problème, on ne peut guère mieux faire à ce sujet, que rappeler certaines règles générales tirées de l'expérience :

- la région doit être fondée sur le principe de l'homogénéité : aussi est-il nécessaire de prendre en considération les facteurs géographiques, historiques, démographiques, ethniques et économiques; c'est leur ensemble, et non pas chacun des facteurs pris isolément, comme c'est souvent le cas en Afrique, qui fait l'homogénéité de la région;
- il sera nécessaire de tenir compte des déplacements de population et des courants d'ordre économique que crée le développement, tout en maintenant une certaine hétérogénéité, indispensable pour l'existence d'une certaine complémentarité entre les régions économiques;
- la région doit être bâtie autour d'une métropole régionale d'équilibre;
- elle devra recevoir non seulement des compétences actuellement exercées par l'Etat à l'échelon central (élaboration et exécution des tranches régionales du plan - gestion de certains services, tandis que d'autres, tout en restant nationaux, seront placés sous l'autorité du Chef de Région) mais aussi les moyens financiers nécessaires à leur application (pourcentages de certains impôts nationaux, à côté de ses ressources fiscales propres, et dont elle pourra disposer librement);

la régionalisation des plans doit permettre le reclassement utile, après recyclage, des fonctionnaires en surnombre à l'échelon central.

3. L'organisation, les méthodes et le développement

Il appartiendra aux Bureaux d'organisation et méthodes, aujourd'hui mis en place dans la presque totalité des pays africains, d'étudier et de suggérer les processus de rationalisation d'activités administratives que le développement rendra plus complexes et plus nombreuses. De concert avec les Services intéressés et jamais dans l'absolu, c'est-à-dire en dehors des considérations de relations avec le milieu sociologique. Une bonne administration, en Afrique, encore plus qu'ailleurs, n'est pas celle qui se veut savoir, pouvoir et vertu, ce qui, appuyé par la contrainte, peut l'amener à la plus détestable des tyrannies, celle qui pèse, à chaque heure, à chaque geste, à chaque pensée bientôt, sur la vie publique et privée des citoyens. C'est celle dont l'action est, dans toute la mesure du possible, comprise, acceptée, aidée par les administrés. C'est donc là une question de niveau d'esprit civique, donc d'éducation, de contacts et d'information à double courant, du centre à la périphérie, du haut vers le bas et inversement.

C'est aussi une Administration dont les agents dominent les procédures et les techniques qu'ils appliquent, c'est-à-dire en comprenant le sens et la portée; sinon les réformes les plus opportunes se perdent dans les sables ou ne font que renforcer le formalisme procédurier, le littéralisme dans l'application de la réglementation, l'automatisme aveugle dans l'exécution des ordres, l'absence d'imagination créatrice et d'esprit d'initiative, que l'on aura voulu probablement supprimer et qui sont les véritables "goulets d'étranglement" du développement.

C'est là, certes, un problème de formation professionnelle, à propos duquel on mesurera aisément les limites et les méfaits des "raccourcis miraculeux" pédagogiques, tels que la formation accélérée, vite dégradée, les moyens audio-visuels, qui risquent de joindre le verbalisme de l'image au verbalisme du mot, les expédients fondés sur la distinction proposée par Arthur Lewis et qui comporte, à un certain moment, un inquiétant succès, entre "l'éducation-investissement", qui accroît le rendement de l'individu, et "l'éducation-consommation", qui accroît sa culture ^{1/}.

5. L'éthique dans l'administration et le développement

Une bonne administration c'est, enfin, celle qui, comme l'écrit le Professeur A. Molitor "aux mains d'un pouvoir fort, en prépare et en exécute les directions avec autant de compétences que de loyauté, sans rêver de se substituer à lui ou d'acquérir ses prérogatives, tout en refusant ou en esquivant ses responsabilités.

^{1/} Arthur Lewis, Social and Economic Studies, Vol. 10, pp. 113-127
La Jamaïque, 1961.

On touche là au problème du loyalisme dans l'administration africaine et à celui de l'intégrité professionnelle qui lui est intimement mêlé, dans les causes comme dans les effets :

a) loyalisme administratif

Certains fonctionnaires, exerçant des fonctions que J.H. Gilmer nomme "professionnellement compromettantes", en ce sens que, "bien que ne liant pas leur activité aux options idéologiques du Gouvernement, elles les désignent cependant aux yeux du public comme les promoteurs ou les exécutants, ou les deux, d'une partie technique ou administrative du programme de ce Gouvernement" ^{1/}. Au premier rang de ceux-ci, les Chefs des Services d'intervention économique et les Directeurs de la Fonction Publique, qui sont placés à l'articulation de "l'administratif" sur "le politique" point faible et "ventre mou" des appareils étatiques, particulièrement en Afrique. Ces fonctionnaires sont, d'autre part, placés à la tête de nombreux agents, qui peuvent se constituer en redoutables "groupes de pression". La tentation est donc grande pour le pouvoir politique de se les attacher par les liens personnels, de caractère extra-administratif, lesquels s'étendent tout naturellement à leurs collaborateurs ou aux agents qu'ils recrutent. Le fonctionnaire n'obéit plus à la Fonction, mais à un Chef en tant qu'homme, c'est-à-dire en tant qu'il est tel et non un autre. Cette "personnalisation" des relations hiérarchiques entraîne à son tour la "patrimonialisation" des charges, avec ses effets bien connus : le népotisme, la soumission à des intérêts particuliers, l'esprit de clientèle, le gonflement d'effectifs "parasitaires", l'absence de délégations de pouvoir et d'autorité, le cloisonnement des services, etc. Enfin, l'instabilité politique, là où elle est accusée provoque l'instabilité du Chef de Service, incompatible avec la planification et la gestion rationnelles à long terme du personnel.

Dans ce domaine encore, une amélioration semble se dessiner : lors d'un Séminaire, tenu à Addis-Abéba, en octobre 1968, sous les auspices de la CEA, les Directeurs de la Fonction Publique des Etats africains francophones ont noté une diminution très nette de l'instabilité qui caractérisait jusqu'ici leur emploi. On ne peut que s'en féliciter, car le développement exigera que les Chefs de Service aient, dans l'avenir, une compétence et une autorité accrues; il leur faudra, en effet, suivant une évolution constatée déjà dans les pays occidentaux, participer de plus en plus étroitement à l'élaboration de la pensée et de la décision du "politique". Eux seuls disposent, en fait, des éléments de l'information et de leurs moyens d'exploitation, sans lesquels la conduite finaliste des mécanismes économiques et sociaux est désormais impossible.

b) La corruption

"L'expérience semble nous montrer que dans un pays sous-développé on résiste très mal aux tentations de l'argent" écrit Prosper Rajaobelina, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar, à propos

^{1/} John Gilmer "Le fonctionnaire et la politique" RIISA, Vol. XXXII, N°4, page 323, Bruxelles, 1966.

de la formation morale de ses élèves. Il cherche les causes de cette tendance "dans une certaine conception des relations humaines, selon laquelle tout, y compris l'argent, doit entrer dans la solidarité sociale, qui est la valeur suprême", dans le désir de prestige et, enfin, "dans une certaine instabilité d'ordre professionnel, comme si la position occupée devait être exploitée au maximum, puisqu'elle est essentiellement précaire"^{1/}. On pourrait ajouter, en ce qui concerne le secteur public, le manque d'éducation des administrés touchant leurs droits à l'égard d'institutions que le nouvel ordre démocratique met à leur service.

Quelques multiples que soient les causes de ce double état de choses, elles doivent être attaquées dans leurs racines : application stricte des dispositions statutaires interdisant la participation des fonctionnaires aux luttes politiques, fixation de règles précises d'inéligibilité et d'incompatibilité entre le Service public et l'exercice d'un mandat électoral, formation morale permanente des fonctionnaires, information du public, répression pénale de la corruption concernant aussi bien les corrupteurs que les corrompus, etc. Ce sera l'oeuvre la plus délicate mais certainement indispensable des responsables politiques et administratifs du développement.

^{1/} Prosper Rajaobelina, "Présentation de l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar", Vol. XXXII, N°3, p. 235, Bruxelles, 1966.

CONCLUSIONS

Ainsi, on l'a vu, les problèmes d'ordre administratif, au sens large du terme, que pose le proche avenir aux Gouvernements africains ne semblent pas devoir différer, essentiellement, de ceux qu'examinait la Première Conférence en 1962. L'action des administrations africaines consistera vraisemblablement comme par le passé à réunir et concentrer le maximum de moyens pour inverser vers le haut, suivant l'image chère à Gunnar Myrdall, la spirale faite de "cercles vicieux" qui aspire vers le bas les pays en voie de développement. On ne saurait donc proprement parler, à ce propos, de stratégie nouvelle.

Mais d'une nouvelle tactique qui consisterait, pour chaque administration africaine, à adapter la disposition et le mode d'emploi de ses moyens en fonction des considérations suivantes :

1. Parmi les "cercles vicieux", certains comme on l'a dit plaisamment, sont plus "vicieux" que d'autres; ce sont eux qu'il convient de briser, en choisissant les points de rupture les plus favorables, c'est-à-dire ceux provoquant le maximum d'effets d'entraînement pour le minimum d'effets de "remous" ou de contre-développement; au premier rang, le cercle agriculture-dualisme économique et social;

2. Le développement "par le bas" commence et se poursuit par le développement des élites "du bas";

3. A côté de la notion de quantité intervient désormais la notion de qualité : qualité des techniques de production, qualité des services, qualité de l'éducation;;

4. Cette notion de qualité est consubstantielle à la productivité : la prospérité d'un pays n'est pas faite seulement des trois facteurs classiques : ressources naturelles, aptitudes, innées ou acquises, de ses habitants et organisation sociale. Il y faut aussi "l'esprit de productivité," qui les met en combinaison "dynamique".

5. On a cherché vainement à définir la nature de cet "esprit" ou de ce "climat" de "productivité" en interrogeant l'Histoire, la race, les climats, les minorités ethniques, les comportements sociaux ou les croyances métaphysiques. Peu importe qu'on ait échoué : l'homme depuis trois quarts de siècle utilise l'électricité sans en avoir pu définir la nature physique; l'important, c'est qu'on sache la produire et en utiliser les effets. Or,

- dans l'Administration, le moyen le plus efficace de le faire naître et de se développer est de faire assumer directement par ses Services les tâches nouvelles et contraignantes qu'impose le développement, toutes les fois que cela est pratiquement possible et que les raisons contraires ne sont pas d'intérêt très évident.

- c'est de la fréquence de ces "paris", même perdus, que dépend l'adaptation de l'administration à l'évolution, à tous les échelons et dans tous les services. En raison de l'interdépendance et de l'intrication de toutes les fonctions administratives, la conception "d'administration du développement" est arbitraire et dangereuse.

- le "climat" de productivité naît et s'installe dans les masses à partir du moment où celle-ci prennent conscience de leur développement. Il se développe spontanément à partir du moment où le poids des avantages visibles et tangibles du développement l'emporte sur celui des obstacles au progrès et des sacrifices à consentir pour l'obtenir. L'éducation doit donc tendre à la modification du milieu humain et la distinction "éducation-investissement" et "éducation-consommation", jointe aux tensions nées du rapport "investissement-consommation", risque d'être génératrice de troubles sociaux et politiques qui peuvent aller jusqu'à la rupture du système.

En définitive, il appartient aux administrations africaines de prendre l'individu comme fin et non comme moyen du développement; et l'individu considéré non comme élément du groupe mais comme composant et "constituant" de l'unité transcendantale à laquelle il appartient. Car elles sont placées au service de la Nation, et la réalité de cette dernière n'est pas faite du niveau de vie de ses citoyens, mais du degré d'épanouissement de la personnalité collective dont elle est l'expression et le symbole.