

JEAN-CLAUDE GAUTRON

L'administration

L'administration occupe, au sein des pouvoirs africains, une place singulière par son ampleur physique et vu l'abondance des controverses et des critiques empiriques, scientifiques et idéologiques qu'elle a suscitées. Lorsque René Dumont, déçu par les premières expériences des nouveaux Etats, écrit que l'administration est « la principale industrie des pays d'Afrique », il souligne, à sa manière, que la gestion des institutions publiques africaines est autant un indicateur du mode de fonctionnement des Etats africains qu'un produit de leurs déséquilibres structurels propres. Les sciences de l'administration (le droit administratif ou même la sociologie des organisations) sont impuissantes à rendre exclusivement compte d'un phénomène total qui est au cœur d'un réseau complexe de relations de pouvoir.

Pays sous-développés (ou non développés), les Etats de l'Afrique noire ont acquis en partage certaines conceptions théoriques, universalistes par leur visée et historiquement dominantes au moment où elles ont été reçues. Deux d'entre elles ont servi d'alibi et de vecteur pour l'implantation et la croissance d'une administration publique. En premier lieu, on a induit de la sociologie wébérienne la perspective stratégique qu'une administration de type « légal-rationnel » devait être substituée à des modes de domination et à des légitimités traditionnels, et pourrait prendre en charge des objectifs de modernisation ou de développement ; en augmentant ses capacités techniques, l'administration relèverait à la fois de la logique de l'Etat et de celle du développement. En second lieu, la sociologie du développement elle-même, fortement influencée par le dualisme, a longtemps affirmé que les différences entre les pays ou secteurs développés et les pays ou

secteurs sous-développés étaient identifiables en termes de retard dans les étapes de la croissance (sociologie historique de Rostow) ou d'écart entre des structures, trop particularistes dans les pays sous-développés, plus universalistes dans les pays développés (sociologie structurale de Hoselitz). Cette double présupposition a créé les conditions favorables, objectivement et subjectivement, consciemment et de manière inconsciente, pour un transfert massif des techniques et des normes administratives des pays développés, surtout des pays dispensateurs d'une aide technique et financière, et pour la recherche de systèmes administratifs réputés spécifiques et mieux adaptés aux contextes locaux.

Pourtant la logique de ces emprunts conceptuels n'est pas irrécusable. D'une part, le dualisme — description plutôt qu'explication — a été fortement remis en cause par des approches plus intégrées en sociologie comme en économie. D'autre part, on ne saurait oublier que, selon Max Weber, l'administration et la bureaucratie étaient d'abord la résultante de la complexité croissante des sociétés industrielles et que son modèle « légal-rationnel » est un type idéal parmi d'autres, fondé sur des caractéristiques hypothétiques et inégalement observées : objectivité des normes, prévalence absolue des rôles sociaux sur les personnes, rationalité de la décision, absence d'entraves à l'exercice par l'administration de sa fonction d'exécution des politiques gouvernementales. Ces caractères ne sont effectifs ni dans les sociétés développées, ni dans les pays africains où ils sont plus fragiles encore. Si l'analyse postwébérienne a pu mesurer les écarts du réel au regard du modèle et surtout en approfondir la théorie (multirationalité, irrationalité, dysfonctions, effets pervers), l'administration africaine offre à cet égard un vaste champ d'investigations. Pour des raisons de commodité, on distinguera ici l'appareil administratif à travers ses caractéristiques structurelles et les tendances directrices de son évolution, et la bureaucratie qui participe directement comme acteur aux pouvoirs africains.

I — L'APPAREIL ADMINISTRATIF

On désigne par là l'ensemble des normes, structures et modes d'organisation, techniques de gestion, applicables à l'administration publique. L'appareil administratif découle de facteurs politiques et socioculturels qui s'inscrivent dans une continuité historique de la période coloniale à la phase actuelle. Après l'indépendance, l'administration africaine a connu une croissance accélérée et très inégale-

ment maîtrisée. Cette croissance a produit des effets et des dysfonctions sont apparues dans le système administratif des Etats africains.

Un modèle hérité et désiré

Par-delà la classique et relative distinction entre l'administration directe de tradition française et l'administration indirecte, jadis systématisée par Lord Lugard qui fut gouverneur du Nigeria, le paradoxe de l'indépendance est d'avoir accéléré les emprunts effectués auprès des modèles européens, ce qui ne veut pas dire — comme l'exprime Jean-François Bayard à partir du Cameroun — que l'Etat africain est une simple projection de l'Europe. Au Nigeria précisément la nationalisation du Civil Service et la régionalisation de la fonction publique à compter de 1954 ont bouleversé les règles et les acteurs de l'*indirect rule*. En Afrique francophone, avec un certain retard dans la partie centrale par rapport à la côte occidentale, l'aspiration vers une administration de type métropolitain est constante : elle s'est réalisée par étapes à travers la création des conseils de gouvernement (et des secteurs administratifs y afférents), la fonctionnarisation des chefferies, l'alignement du personnel africain sur le personnel métropolitain en 1950, l'extension des communes, puis la loi-cadre et la mise en place des Etats de la Communauté (1). L'autonomie des territoires, prélude à l'indépendance, ne contredit pas la longue marche vers l'assimilation. Celle-ci est jugée comme un progrès objectif et réclamée par les élus et les administrateurs locaux, les syndicats. Le fonctionnariat, loin d'être une création artificielle des Etats indépendants, a été dans beaucoup de cas l'espace privilégié des revendications et des conflits politiques franco-français et africains. Rien d'étonnant à ce que l'administration devienne un point de passage vers des carrières politiques, encore que ce phénomène ait été moins marqué là où existait une couche d'exploitants agricoles titulaires de revenus monétaires (Côte-d'Ivoire, Cameroun) (2). Le salariat public répond à une double rationalité. Rationalité politique, car il donne une base plus solide à des pratiques clientélistes qui découlent des cultures ambiantes et de l'incertitude des soutiens dont disposent les hommes politiques, surtout dans les villes. Rationalité sociale et culturelle car, en accompagnant les progrès de l'instruction et l'accrois-

(1) J.-C. GAUTRON, L'évolution de l'Afrique francophone, dans *La IV^e République* (Colloque de Nice), LGDJ, 1978.

(2) P. GUILLEMIN, Structure des premiers gouvernements locaux en Afrique noire, *Revue française de Science politique*, 1959.

sement du nombre des diplômés, il paraît répondre à des objectifs de modernisation : monétarisation de l'économie, individualisation et stabilisation des revenus, création de nouvelles hiérarchies fonctionnelles, diffusion de nouvelles techniques de gestion. La spécificité du salariat public par rapport aux emplois privés est dès l'origine plus marquée dans les pays de langue française qu'en Afrique anglophone, tout au moins au niveau de l'idéologie et de la sous-culture politique. En fait, l'irrésistible évolution vers le fonctionnariat et les charges budgétaires récurrentes amenèrent ensuite les autorités des nouveaux Etats à réduire les avantages acquis : la mincur des ressources marque la limite de l'assimilation.

*Administration de développement
ou développement de l'administration ?*

L'administration en Afrique francophone comporte plusieurs sous-ensembles, produits de stratifications successives. En premier lieu, l'administration de type classique se situe dans le droit fil des organisations administratives coloniales ; elles assurent des fonctions principales de gestion et des fonctions d'état-major (comptabilité, coordination, contrôle). Modèle en expansion, la division du travail et la spécialisation de l'action administrative sont compensées par une forte centralisation. La spécialisation s'est traduite par la mise en place d'un nombre élevé de départements ministériels, de directions (ou parfois de directions générales) et de services centraux ou extérieurs. Remède apparent à la sous-administration, l'administrateur colonial étant réputé disposer d'une compétence abusivement polyvalente, cette segmentation présente deux inconvénients qui influent sur l'exercice des fonctions bureaucratiques : le volume des affaires traitées est inégal selon les services et parfois dérisoire, et les moyens mis à leur disposition sont réduits (3). La multiplication des échelons et des collectivités territoriales intermédiaires est un autre facteur d'inflation.

En second lieu, tous les pays africains se sont donnés une « administration de développement » afin de compenser la faiblesse des institutions locales, l'inexistence de communes sur la plus grande partie de leurs territoires et l'insuffisance des moyens confiés aux services extérieurs spécialisés. Cette deuxième strate a revêtu des formes variées : coopératives, animation rurale, centres ou organisa-

(3) J. BUGNICOURT, Le mimétisme administratif en Afrique, obstacle majeur au développement, *Revue française de Science politique*, décembre 1973.

tions régionaux de développement (en Haute-Volta), communautés rurales (au Sénégal), toutes plus ou moins inspirées du schéma du développement communautaire proposé par les Nations Unies (4), et visant essentiellement le milieu rural. Si, en Afrique francophone, ces organisations trouvent leurs origines dans les sociétés indigènes de prévoyance et dans les services techniques des fédérations coloniales de l'AOF et de l'AEF, le problème ne se posait pas dans les mêmes termes en Afrique anglophone ; ainsi en 1979 au Nigeria, les 19 Etats de la Fédération étaient-ils subdivisés en 229 *local governments* disposant d'importantes ressources propres affectées aux dépenses de fonctionnement et aux budgets d'investissement (5).

En troisième lieu, les Etats africains ont créé des entreprises publiques à partir de considérations idéologiques diverses (socialisme en Guinée, au Congo, au Bénin, en Tanzanie, capitalisme d'Etat en Côte-d'Ivoire, au Kenya, socialisme « africain » au Sénégal) en vue de contrôler les grands services publics et les secteurs clés de l'économie nationale (6). Ce secteur parapublic influe sur l'appareil administratif dans la mesure où il lui impose un équilibre difficile entre l'autonomie des entreprises (différenciation) et le contrôle et la cohérence du secteur (agrégation). C'est un secteur en quelque sorte « à géométrie variable » : il dépend des ressources financières de l'Etat, il comporte de fréquentes restructurations ou disparitions d'entreprises telles en Côte-d'Ivoire en 1980 du fait de la crise du café et du cacao, principaux produits d'exportation. Nous verrons que les exigences de sa gestion modifient les comportements et l'idéologie des cadres dirigeants.

Cette institutionnalisation influe sur les volumes et les statuts des personnels de l'administration. La très forte demande d'emplois publics a été un facteur essentiel de la création d'organismes et services nouveaux. Un décuplement des agents du secteur public est intervenu au Nigeria (de 200 000 à 2 millions) ; le taux annuel d'accroissement des effectifs a été d'environ 10 % dans les pays francophones dont le développement administratif était le plus retardé (Niger par exemple) ; dans les autres pays il est resté supérieur à celui de l'augmentation de la population.

La méthode française du statut général et des statuts particuliers a été adoptée pratiquement sans adaptation de fond. Elle a donné un

(4) H. DE DECKER, *Nation et développement communautaire en Guinée et au Sénégal*, Ed. Mouton, 1967.

(5) O.-M. LALEYE, *Le secteur public au Nigeria*, University of Ife, 1981.

(6) CONSTANTIN, COULON, DU BOIS DE GAUDUSSON, GAUTRON, ZUBER, *Les entreprises publiques en Afrique noire*, t. I.

maximum de garanties à leurs bénéficiaires, quelles qu'aient été les modalités d'accès à la fonction publique (recrutement sur titres, sur concours ou intégration *ab initio*).

L'expérience africaine révèle la rationalité politique et sociale de la fonction publique (et ses limites) dans des pays où l'exode rural et la faiblesse des investissements font de la puissance publique le principal employeur (entre 35 % et 65 % du total des salariés en Afrique francophone). Par ailleurs, les agents publics qui ne relèvent pas du statut de la fonction publique (auxiliaires, contractuels, agents de droit public) sont considérés comme des fonctionnaires et bénéficient de la stabilité de l'emploi ; il arrive que des agents d'une entreprise publique dissoute continuent à percevoir un traitement. Cette double inflation, organes et personnels, a produit des effets négatifs.

Sur quelques dysfonctions internes

L'imposition d'un appareil administratif initialement conçu et progressivement révisé dans des sociétés non africaines participe du mimétisme administratif. Si, comme l'indique Michel Crozier, le modèle administratif français est aussi un « modèle culturel », on mesurera mieux l'inadaptation des instruments choisis. Quelques exemples, entre autres, corroborent cette affirmation.

L'intensité des relations interpersonnelles (familles, clans, amis, clients, autorités reconnues) pèse sur l'exercice de certaines fonctions, tels le pouvoir hiérarchique, le pouvoir de sanction, la fonction de contrôle, et en réduit la portée, alors que, sauf exceptions, l'administration n'a pas su établir un système de communication avec les administrés qui intègre les techniques relationnelles propres à la culture africaine. Dans les faits, le syncrétisme constamment pratiqué aboutit à fausser la relation entre administration et administrés : l'administration est perçue, depuis l'époque coloniale, comme une abstraction diffusant des flux culturels extérieurs au milieu local (7), alors que la relation personnelle avec l'agent public est valorisée et peut s'avérer gratifiante... dans les deux sens. Nous y reviendrons. De même la perception du service public échappe, de part et d'autre, aux codes et normes d'ordre légal et d'ordre éthique impliqués par le modèle wébérien.

D'autres dérives, en partie culturelles et en partie techniques,

(7) J. BUGNICOURT, *Action administrative et communication avec les administrés en Afrique*, *Revue française d'Administration publique*, avril-juin 1977, p. 369 et s.

s'attachent à la relation entre la structure et l'exercice de la fonction administrative.

En effet, le phénomène administratif change de nature en même temps qu'il change de volume, et cette loi hégélienne n'a pas retenu suffisamment l'attention des « réformateurs ». Ainsi, les administrations africaines ne parviennent pas à assurer la convergence des flux d'information avec les centres de décision et de responsabilité. Les flux d'information sont centralisés ou insuffisants et le processus de décision tend à se localiser à un niveau hiérarchique élevé tant dans les rapports entre services centraux et services extérieurs qu'à l'intérieur des services centraux. Ce fait, conjugué avec une méfiance instinctive à l'égard des organes inférieurs, aboutit à vider de leur contenu les fonctions intermédiaires dans la pyramide administrative et provoque un sentiment de sous-utilisation et d'irresponsabilité. La mauvaise organisation du travail conduit ainsi à ce que la coordination équivaut à une centralisation de la décision plutôt qu'à un arbitrage entre des services capables de défendre les thèses ou doctrines de leurs administrations d'origine : valorisation des fonctions d'état-major et dévaluation des fonctions normales de gestion. Le goût immodéré des administrateurs africains pour les réunions dites de coordination (ou plutôt de conversation) ne fait que recouvrir la dépossession du plus grand nombre de services ; l'impréparation de ces réunions et l'absence de suivi à leur terme vont dans le même sens.

Ces dysfonctions n'ont pas été corrigées par une quelconque révision des codes de droit administratif... qui serait au demeurant inopérante. Si les interventions des militaires africains dans la vie politique et administrative dans leurs pays, quelle que soit leur cause réelle, prétendaient y remédier au nom de la capacité organisationnelle et modernisante de l'armée, elles n'y sont jamais parvenues de façon durable.

Ces observations situent la bureaucratie africaine dans son environnement socio-professionnel.

II — LA BUREAUCRATIE

Le Gouvernement ou le pouvoir des bureaux subit en Afrique, comme en cent autres lieux, une double dérive. Michel Crozier indique que la bureaucratie est un « ... système d'organisation incapable de se corriger en fonction de ses erreurs et dont les dysfonctions sont devenues un des éléments essentiels de l'équilibre » (8). Par ailleurs, la

(8) *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 239.

bureaucratie est tentée de cesser de fonctionner comme un instrument (exécution, transmission, communication) pour s'élaborer en pouvoir autonome avec les risques qui s'y attachent : clôtüre du système, sclérose, entropie. Compte tenu de la double spécificité du pouvoir politique et des sociétés en Afrique, il est fatal que la bureaucratie suive, à sa manière, les pentes naturelles de tout système. Mais de quelle manière ? et jusqu'à quel point ?

Les fonctions

La bureaucratie est d'abord chargée d'une fonction symbolique, comme la Constitution, l'hymne national ou le *Journal officiel* ; elle est le symbole de la souveraineté juridique et elle retient son ambivalence téléologique : libération vis-à-vis des pouvoirs extérieurs (l'africanisation des cadres supérieurs, publics ou privés, est ainsi perçue), contrôle et agrégation des ordres internes partiels, fractionnés et segmentaires, réputés menaçants surtout dans l'idéologie héritée du jacobinisme français. L'effet symbolique est d'autant plus intense que sa prétention globalisante anticipe le plus souvent sur une société vraiment globale et contredit des ordres qualifiés de partiels mais qui sont effectivement globaux (9).

Le rôle de légitimation joué par la bureaucratie découle du premier. Revenons à Max Weber. Si les divers types de légitimité sont conceptuellement séparables, ils sont historiquement cumulés, interdépendants ou en conflit : la bureaucratie offre au pouvoir politique une légitimité légale-rationnelle, comme les élections ou la laïcisation, qui se combine avec des légitimités traditionnelles ou charismatiques, encore que, selon nous, le concept très européen-centrique de « présidentialisme néo-africain » ait joué le rôle de l'arbre qui cache la forêt. Ses effets sont inégalement répartis. Pour certains titulaires du pouvoir politique (le noyau central) c'est une valeur ajoutée. Pour d'autres, cette légitimité leur est opposée et joue comme force d'interposition (sauf s'ils parviennent à la retourner à leur profit au prix de services rendus). Les « autres », ce sont les citoyens, les communautés et leurs chefs, mais aussi les parlementaires, les instances partisans, divers segments de l'appareil politique.

Afin d'étayer la rationalité de la bureaucratie, deux objectifs lui sont assignés, la modernisation et l'intégration, quelle que soit

(9) On peut lire sur ce point l'analyse de Christian COULON, *Le Marabout et le prince (Islam et pouvoir au Sénégal)*, Pedone, 1981.

l'idéologie politique de référence chez les gouvernants (10). En ce qui concerne la modernisation, observons qu'il n'est pas rationnel d'attendre de la bureaucratie qu'elle brise les obstacles économiques, culturels et sociaux au développement alors qu'elle participe, à des degrés divers mais à tous les niveaux, aux modes de vie et de penser ambiants, et que s'il en était autrement elle cesserait d'être en relation avec la population. Un indicateur le montre bien, le rejet par les populations des administrateurs « parachutés ». Exemples : les Saras dans le nord du Tchad, les Toucouleurs dans les organismes de développement rural en Casamance, province sud du Sénégal, les médecins et les ingénieurs Ibos et Yorubas dans le Nord-Nigeria, les Malinké dans le Fouta-Djalou et la Guinée forestière. C'est que l'intégration devrait s'ouvrir par la formation d'une bureaucratie supra-ethnique et supra-régionale ; or les régions retardées ou dominées, qui connaissent un sous-développement administratif intrinsèque, sont sous-représentées dans les élites bureaucratiques ou ne fournissent que des employés subalternes (nord du Bénin, nord de la Côte-d'Ivoire) (11). Les fonctions intégratives de la bureaucratie, par la communication ou par la diffusion des normes communes, sont freinées par ce facteur et par ceux déjà évoqués.

La bureaucratie exerce deux fonctions majeures. D'une part, il lui revient, comme l'indiquent R. Price pour le Ghana ou David Apter de façon générale (12), de jouer le rôle laissé vacant, partiellement ou totalement, par l'absence d'une couche d'entrepreneurs, surtout dans l'industrie. Il est remarquable que certains pays les moins développés industriellement (Mali, Dahomey, Haute-Volta) aient misé prioritairement sur la bureaucratie ; il n'est pas surprenant non plus que des interventions militaires dans la vie politique aient pu être interprétées comme émanant d'une « couche suppléante de la bourgeoisie », y compris dans le cas, paradoxal, de régimes à orientation progressiste (Congo, Somalie) ; cette interprétation des coups d'Etat militaires paraît dénuée de spécificité.

Outre cette fonction latente de substitution, la bureaucratie entretient des relations croisées avec le pouvoir politique au sein du « complexe politico-administratif » (13). Plusieurs facteurs poussent

(10) J.-C. GAUTRON, Administration et développement, *Mélanges offerts à A. Garrigou-Lagrange*, Ed. Bière, 1974.

(11) J. BUGNICOURT, *Disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique*, IAPA, Colin, 1971, spécialement p. 133 et s.

(12) D. APTER, *The politics of modernization*, University of Chicago Press, 1967.

(13) G. CONAC, Le développement administratif des Etats d'Afrique noire, dans *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Ed. Economica, 1979.

dans cette direction : la prévalence — déjà signalée — des fonctions d'état-major dans l'administration, la politisation des recrutements et le clientélisme (les ministres amènent avec eux des agents ayant les mêmes origines familiales, ethniques ou régionales qu'eux), le fait que l'exercice de la fonction administrative est une voie d'accès à la politique, la coexistence de circonscriptions administratives et des structures monopartisanes, le caractère politique du style de l'administration (persuader, transmettre dans les deux sens, mobiliser). La confusion du personnel politique et du personnel administratif est quasi totale au sommet de l'État. La bureaucratie dispose d'atouts puissants : la permanence, la capacité de soutien et de nuire, celle d'endosser, comme entité abstraite, des mesures impopulaires. Les gouvernants, civils ou militaires, qui ont tenté de la mettre en question (retour à l'authenticité au Tchad ou au Zaïre, contrôle par des organismes révolutionnaires au Bénin ou au Congo, critique de ses défaillances à partir de 1975 au Nigeria) ont dû composer avec elle. La bureaucratie est devenue le lieu de production des nouvelles élites : l'institué devient l'instituant, dans des systèmes dont les ressources socio-économiques sont limitées et où les partis politiques ont connu un déclin rapide.

Des dysfonctions

Sans compter la mauvaise qualité du travail administratif, qui peut découler de l'insuffisante formation des agents publics, de leurs comportements autoritaires ou de la réduction de leurs fonctions au minimum (maintien de l'ordre, perception fiscale, remboursement des dettes ou des avances de l'État, collecte du produit agricole), nous retiendrons ici deux sortes de dysfonctions.

L'emprise de la bureaucratie est parfois plus apparente que réelle car elle s'inscrit inégalement dans l'espace et se heurte à des résistances ou à la concurrence des pouvoirs dits traditionnels (14). La concentration administrative bénéficie surtout aux régions centrales les plus favorisées car les taux d'encadrement (écoles, hôpitaux, services socio-économiques) sont inégaux. Encore observe-t-on que le contrôle social dans les villes — qui, contrairement à une idée reçue, ne sont pas des lieux de modernisation par nature — passe par le canal de nombreuses associations, ethniques, culturelles ou reli-

(14) *Mutatis mutandis*, on invoquera ici à titre comparatif les travaux de P. GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Ed. du Seuil, 1978.

gieuses, formelles et informelles. Dans les zones rurales, la pénétration de la bureaucratie est limitée, elle doit recourir aux vieilles techniques de l'administration indirecte et composer avec les pouvoirs traditionnels qui deviennent des auxiliaires de l'administration... à moins que l'administration ne devienne un auxiliaire de ceux-ci (15).

Un autre type de dysfonction, qui n'est pas sans lien avec le précédent, s'attache aux relations de clientélisme ou de patronage puissamment ancrées dans la structure et le fonctionnement des organisations politiques et naturellement récupérées par les organisations bureaucratiques. Le clientélisme repose sur un *do ut des* entre partenaires inégaux, il exprime une différenciation sociale ou fonctionnelle à base de parenté, d'appartenance ethnique, de clans ou de factions (16). Les pratiques clientélistes de la bureaucratie jouent dans le même sens que l'image dominante du pouvoir : dysfonctionnelles au regard de la théorie pure de la bureaucratie, elles sont fonctionnelles eu égard aux perceptions africaines d'un pouvoir bureaucratique, largement individualisé et nécessairement redistributeur (17). Dès lors, des pans entiers du modèle idéal s'effacent en matière de secret administratif, d'attribution des marchés publics, d'application des réglementations répressives ou d'octroi d'avantages et de subventions. Le clientélisme doit être distingué de la corruption bien que les deux soient liés (18). La monétarisation des économies locales, la perception de l'administration coloniale comme étrangère, les pratiques de patronage politique, le poids des échanges commerciaux extérieurs (les taxes à l'importation et à l'exportation couvrent la plus grande part des dépenses publiques) ont créé les préconditions pour un développement de la corruption. La confusion entre le public et le privé — que Jean-François Médard en partant des représentations dominantes et d'une conjoncture historique qualifie de « néo-patrimonialisme » — est à la base de la corruption. La corruption serait dès lors moins un état pathologique qu'une donnée structurelle ; ce serait en outre un

(15) Pour le Sénégal, citons les travaux de Ch. COULON (précité) et de BALANS, COULON et CASTELLU, *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal*, Pédone, 1975.

(16) J.-F. MÉDARD, L'Etat sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ?, *Travaux et documents*, Centre d'Etude d'Afrique Noire de Bordeaux ; D. BOURMAUD, *La bureaucratie et le développement en Afrique noire*, mémoire pour le DEA d'Etudes africaines, IEP de Bordeaux.

(17) Certains pays méditerranéens de l'Europe connaissent la même image et des pratiques semblables. L'Etat est vécu comme une entité étrangère ou étrange.

(18) S. ANDRESKI, *Kleptocracy or Corruption as a System of Government*, dans *The African Predicament*, New York, Atherton, 1968 ; F. W. RIGGS, dans *Bureaucracy and Political Development*, Ed. La Palombara, Princeton University Press, 1963.

concept opératoire permettant d'élucider la nature du pouvoir.

R. J. Williams indique que la corruption s'est déplacée historiquement des élections et des assemblées parlementaires vers les branches du pouvoir exécutif (19), avec l'extension de la bureaucratie : étatisation de la collecte des produits agricoles, complexité de la législation douanière, création des entreprises publiques.

Observons que la corruption connaît des degrés qui vont de la petite corruption (au moment de la délivrance d'un acte ou d'une autorisation administrative) à la grande corruption portant sur des enjeux ou des sommes considérables, et aussi qu'elle paraît inégalement développée selon les pays (20). Il est intéressant de noter que la littérature sur le sujet se partage entre ceux qui l'appréhendent comme un virus pernicieux, facteur d'instabilité politique et de désastres économiques, et ceux qui y voient, comme Leff ou Huntington (21), un paramètre positif de l'intégration sociale et du développement économique, capable de restaurer la loi du marché à la place de celle de l'Etat. Exemple : la multiplicité des cours du naira au Nigeria, le cours officiel ignorant l'inflation, favorise les fraudes. D'un point de vue strictement positif, on peut dire que la corruption en tant que mécanisme d'allocation de ressources et d'accumulation du capital peut contribuer à la formation d'une classe possédante d'affaires dans des conditions différentes de celles qu'a connues l'Europe ; la méthode ne garantit ni l'apprentissage de la gestion ni la fonction sociale du capital accumulé. Moralement choquante, elle pourrait être économiquement inopérante. Si certains gouvernements déclarent la pourchasser, c'est qu'elle constitue un aspect du développement et du sous-développement bureaucratiques.

La nature du prince ?

L'appréciation de la nature sociale de la bureaucratie renvoie à des approches globalistes des pouvoirs et des sociétés africaines dans leurs spécificités (22). Elle est en outre toujours exposée à l'irruption de présupposés idéologiques, ou plus simplement de sentiments et de croyances. L'alternative bourgeoisie capitaliste-bourgeoisie bureau-

(19) R. J. WILLIAMS, *Corruption in african politics*, IPSA, XIIth World Congress, Rio de Janeiro, 1982.

(20) Il existe des publications sur le Ghana, le Nigeria, le Zaïre. Ces deux derniers pays ont suscité une abondante littérature à la mesure de leurs dimensions physiques.

(21) S. P. HUNTINGTON, *Political order in changing societies*, Yale University Press, 1968.

(22) Cf. les études de J.-F. MÉDARD et de J.-F. BAYARD dans ce numéro.

cratique peut séduire en donnant une première lecture des Etats africains. Elle ne rend pas compte de la diversité de la bureaucratie (modèles culturels, niveaux de revenus et de prestige) ni du glissement qui s'effectue de l'une à l'autre par le jeu de la conquête des postes politiques, du développement du secteur parapublic et des entreprises publiques, de la continuité qui relie le secteur public aux affaires privées. J.-F. Médard et Y. Faure ont montré que la classe dirigeante ivoirienne est faite d'interactions entre le noyau originel (les planteurs), une bourgeoisie politico-administrative et une bourgeoisie d'affaires, la circulation des élites s'opérant dans les deux sens et à partir de la bourgeoisie d'Etat. Ils observent que la différenciation des rôles sociaux n'est pas acquise en Côte-d'Ivoire (23). Le *public service* nigérian est un tremplin pour la constitution d'affaires privées par des fonctionnaires, ou des anciens fonctionnaires, d'autant que l'on espère corriger ses contre-performances par un appel aux techniques de gestion privée. Le Sénégal, à compter des années soixante-dix, s'est orienté vers la reconstitution d'une classe d'affaires à travers la haute administration, alors que l'effondrement de la gomme arabique et l'économie de la traite arachidière avaient orienté les nationaux, à la fin du XIX^e siècle, vers l'administration.

Dans les sociétés africaines en mutation, la bureaucratie est un reflet et un creuset ; elle marque la prévalence dans un état de sous-développement des ressources politiques sur les ressources techno-économiques. S'il est tentant de dire, comme le pensent beaucoup d'intellectuels, qu'en Afrique les hôpitaux ne sont pas faits pour soigner les malades, ce paradoxe ne peut être admis que sous deux réserves. La première, c'est que l'Afrique n'a pas le monopole d'un tel détour. La seconde, c'est que les hôpitaux contribuent quand même à soigner les malades.

(23) *Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Karthala, 1982, p. 135-147.



Jean-Claude GAUTRON.

The Administration lies on the Weber's hypothesis. The inflation of the administrative apparatus during and after the colonial period, which chiefly proceeds from social-political reasons, had produced paradoxical effects upon its own operation. The Bureaucracy assures functions of legitimation of the State, substitution to a class of managers, support of the political system ; it had produced serious dysfunctions letting opened the discussion on its real nature.

RÉSUMÉ. — *L'administration repose sur l'hypothèse wébérienne. L'inflation de l'appareil administratif pendant et après la période coloniale, qui découle surtout de raisons sociopolitiques, a produit des effets paradoxaux sur son propre fonctionnement. La bureaucratie assure des fonctions de légitimation de l'Etat, de substitution à une classe de managers, de soutien du système politique ; elle a généré des dysfonctions graves qui laissent le débat ouvert sur sa véritable nature.*