

J. LA PALOMBARA (Ed.), **Bureaucracy and Political Development**, Studies in Political Development n° 2, New-York, Princeton University Press 1963, 487 p. Index.

Cet ouvrage, le second de la collection consacrée aux problèmes du développement politique sur l'initiative du *Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council*, traite de la bureaucratie et du développement politique. Mais la traduction française du titre risque d'induire le lecteur en erreur. Il ne s'agit ni de la bureaucratie entendue dans un sens critique sinon péjoratif, en tant que déformation de ce qu'on appelle communément l'administration, ni de la dite administration dans son ensemble. Les auteurs n'appliquent ce vocable qu'à l'ensemble des individus qui occupent des responsabilités administratives, c'est-à-dire les « fonctionnaires de décision », et les « fonctionnaires d'exécution » de rang important. Sont considérés donc comme bureaucrates, non seulement les hauts fonctionnaires qui conseillent, conçoivent dirigent et participent à la formation des programmes, mais aussi bon nombre de ceux qui mettent en pratique les décisions prises. Les problèmes des interactions entre administration et développement politique, des difficultés rencontrées par les pays nouvellement indépendants ou en voie de modernisation dans le choix et la mise en place d'une administration adéquate, sont évoqués sous l'angle du « matériel humain » plus que sous celui des techniques. Il y est donc plus question de la fonction publique que des services publics et que de l'organisation administrative proprement dite.

Joseph LA PALOMBARA, directeur et co-auteur de l'ouvrage, n'est pas un inconnu. Professeur de Science Politique aux Etats-Unis, il a d'abord étudié l'Europe occidentale et tout spécialement l'Italie à laquelle il a consacré deux publications, puis l'Asie. Il s'est intéressé aussi au phénomène des groupes de pression, avant d'aborder les problèmes du développement politique, dans un ouvrage intitulé « *PARTIS POLITIQUES ET DEVELOPPEMENT POLITIQUE* » (1). Ce n'est donc pas un spécialiste de droit public ou de science administrative, mais ses connaissances pratiques en font peut-être un meilleur maître d'œuvre, plus à même d'inspirer une recherche puis d'en dégager les grands traits, qu'un juriste ou un pur spécialiste du « phénomène bureaucratique ».

Le livre se présente sous la forme de treize études rédigées par douze auteurs et que l'on peut classer en deux catégories bien distinctes.

Dans l'une, correspondant aux sept premiers chapitres, il s'agit d'évoquer les questions essentielles. Joseph LA PALOMBARA définit d'abord le cadre de l'analyse, énonce les obstacles théoriques et pratiques rencontrés par les auteurs, dans la toute première section. Dans le second chapitre il met l'accent sur ce qu'il juge fondamental et le plus malaisé à estimer. A sa suite, F. Morstein MARX traite du corps des hauts fonctionnaires et du rôle joué par lui lors de la transformation politique et économique des pays occidentaux ; S.N. EISENSTADT procède à une étude com-

(1) J. LA PALOMBARA and M. WEINER (Ed.) **Political Parties and Political development**, Princeton, Princeton University press, 1963.

parative des relations entre bureaucratie et système politique au cours du processus de développement ; F.W. RIGGS cherche à mettre en lumière les effets que les institutions bureaucratiques ont sur les institutions politiques ; B.F. HOSELITZ et J.J. SPENGLER démontrent en quoi bureaucratie et développement économique sont intimement liés. Celui-ci se demande comment améliorer le rendement du secteur public en fonction de la priorité accordée à la transformation de l'économie. Celui-là établit un système de relations entre les différents niveaux de la dite transformation et les structures bureaucratiques auxquelles elle donne naissance.

Dans la seconde partie, d'autres chercheurs fournissent des exemples soit historiques, soit géographiques, chargés de vérifier les remarques précédemment avancées. Merle FAINSOD s'efforce de trouver dans l'expérience soviétique passage d'un système bureaucratique tsariste à une administration révolutionnaire un exemple ou un modèle. Carl BECK s'attache à établir en quoi l'organisation administrative de l'Europe de l'Est a servi de frein ou d'accélérateur lors du développement des pays de cette aire géographique et politique. J.D. KINGSLEY au Nigéria, J.T. DORSEY Junior au Vietnam et R. BRABANTI au Pakistan apprécient des systèmes actuels. W. SHARP, dans l'ultime chapitre, envisage l'influence des techniciens, experts ou assistants techniques internationaux, (des Nations Unies en fait) sur le développement des pays où ils sont envoyés.

L'ouvrage, lorsqu'on en montre la charpente, semble complet. Sociologues, politicologues, publicistes et économistes y ont collaboré ; les points essentiels y sont abordés. Mais, si tel qu'il se présente il ne cesse d'être intéressant, il laisse cependant le lecteur insatisfait.

**

Ce qui frappe avant tout, c'est la variété des renseignements fournis. Mais surtout l'effort de clarification, voire de démystification accompli.

LA PALOMBARA n'a pas tort de faire remarquer, dans son introduction, que la littérature professionnelle en matière de développement politique avait tendance à ne s'attarder qu'au visible et à l'accessible. Jusqu'à une période récente l'ouvrage date de 1963 seules les événements ou les faits retenaient l'attention. Et lorsque les analystes quittaient l'écume des choses, ils ne se préoccupaient que du politique de l'économique et du social. Or, d'autres domaines méritent qu'on s'y attarde tout autant. A ses yeux, l'administration ou plutôt la bureaucratie telle qu'il la définit, représente une de ces variables dont il faut tenir compte, car elle influence grandement les autres ; elle leur est liée, quand elle ne les conditionne pas totalement. Dans un pays en voie de développement, les nécessités de l'action gouvernementale de l'intervention devrait-on dire sont plus grandes que dans les pays industrialisés. Les premiers ont besoin de renforcer leur cohésion, de décider des transformations économiques, de la restructuration de la société, de combattre

l'analphabétisme, de réorganiser l'administration locale et centrale en fonction des nouveaux besoins, de la nouvelle orientation. Or cette modernisation n'est concevable que si un gouvernement est capable de la promouvoir, puis de lui donner effet par l'intermédiaire de son appareil administratif. Cet appareil a donc une tâche écrasante pour laquelle il n'est d'ailleurs pas toujours préparé.

LA PALOMBARA dit bien, et ceci mérite d'être mis en évidence, non pas tant parce que venant d'un auteur américain que parce que ses co-auteurs ne semblent pas tous partager son point de vue qu'il ne faut à aucun prix apprécier la bureaucratie des pays en voie de développement en fonction de celle des pays occidentaux. Il repousse comme inapplicables les critères de Max WEBER, valables pour les seules sociétés pluralistes industrialisées. Si, en effet, on parle de la bureaucratie en termes de hiérarchie, responsabilité, spécialisation, recrutement sur titres, par exemple, on est sûr, à l'avance, de trouver que celle des pays neufs ne sera ni moderne, ni considérée comme un instrument efficace de modernisation. A la limite, on risque de recommander à ces pays la mise en place d'une bureaucratie à l'occidentale, dont les qualités soient encore bien supérieures, donc de prédire, qu'en attendant sa mise en place, aucune transformation digne de ce nom ne pourra s'effectuer.

L'auteur refuse de faire de l'organisation administrative à l'image de celles des démocraties classiques un préalable à tout développement et surtout au développement économique. Citant les exemples américain et britannique, il démontre même que c'est à l'époque où le développement industriel a été le plus intense que l'administration s'est trouvée le plus loin de la définition de Max WEBER. Dans un paragraphe d'une grande franchise (page 19) il met en garde ceux qui voudraient recommander le système américain, qu'il juge plus inadaptable encore que tout autre.

Il ajoute qu'il se peut que les conditions où se trouvent les pays en voie de développement les obligent à adopter des solutions nouvelles, qui, pour être choquantes aux yeux des experts classiques, n'en sont pas moins les seules capables de provoquer les transformations désirées. Par exemple, un régime de parti unique en formation peut rendre nécessaire l'adoption d'un système de dépouilles d'un nouveau genre, consistant à favoriser l'attribution de postes à des gens dont le loyalisme est démontré plutôt qu'à d'autres, plus qualifiés peut-être mais dont la fidélité peut paraître douteuse. De même, un pays jeune n'a pas nécessairement besoin d'une administration fortement hiérarchisée, reposant en plus sur le mérite, mais bien d'hommes moins spécialisés, moins attachés aux formes et plus à même d'envisager les problèmes dans leur ensemble et surtout d'apprécier les effets concrets de toute décision prise. L'exposé de Carl BECK, traitant de l'Europe de l'Est, illustre parfaitement ces remarques.

Le même auteur met en lumière un autre aspect : les relations entre bureaucratie et politique. Traditionnellement, toute approche de type Wébérien est teintée d'idéalisme. Exécution et décision, institutions et administration, hommes de l'Etat et hommes des bureaux devraient être nettement différenciés. Faute de quoi, on risquerait d'aboutir soit

à l'anarchie, soit à la prise du pouvoir par une oligarchie technocratique. Or, BRAIBANTI à propos du Pakistan, DORSEY pour le Vietnam, tout comme BECK et EISENSTADT pour le pays de l'Est, démontrent ce qu'une telle assertion a d'erroné et surtout d'inapplicable. Il ne saurait, de toute façon et dans quelque pays que ce soit, y avoir de séparation dichotomique entre politique et administratif. Dans les démocraties classiques, (France et Grande-Bretagne par exemple) la distinction entre fonction publique a - politique et fonction publique politique ou politisée est déjà arbitraire. En réalité, fonction publique et pouvoir politique, loin d'être antagonistes, se complètent.

Dire qu'une décision est avant tout politique et son exécution avant tout administrative revient à opposer deux étapes d'un processus formant un tout. Dans les démocraties nouvelles, à plus forte raison, où la société et l'économie sont en état transitionnel et où les choix sont constants, vouloir créer une séparation artificielle entre bureaucratie et politique n'est ni réalisable ni souhaitable.

Elle n'est guère réalisable parceque, au cours de la période de restructuration, tout est à décider et à mettre en œuvre et les moyens sont limités. Le nombre restreint des compétences disponibles oblige des hommes à se multiplier, sans pouvoir différencier totalement les domaines de la décision et de la réalisation. Le contrôle politique d'une administration, formée au temps de la colonisation, tendant peut-être à former une caste qui ne partage pas les options du pouvoir peut chercher quelquefois à les infléchir, en invoquant des motifs d'ordre technique. Le fait que cette bureaucratie représente le microcosme de la plupart des conflits fondamentaux qui caractérisent la société en pleine mutation ; les répercussions sur les membres de la fonction publique de tout changement d'orientation ou de personnel ; tout concourt à rendre malaisée une différenciation trop brutale.

Cette séparation n'est pas non plus souhaitable car la bureaucratie des pays en voie de développement a une fonction politique déterminée. Elle est souvent un organe de contrôle du pouvoir dans le pays tout entier. Elle est presque toujours un organe essentiel du développement économique. Elle est surtout, dans bien des cas, le seul instrument disponible dans les pays soumis au régime colonial. L'indépendance une fois acquise, tous les problèmes se sont posés à la fois : préparation d'élections, mise en place des pouvoirs publics, transformation d'un parti de combat en un parti d'encadrement. Le seul secteur cohérent et susceptible d'assurer le passage était une administration formée, ou déformée, par le colonisateur européen, donc largement inadaptée à sa nouvelle tâche mais qui avait le mérite premier d'exister. Et, dans la mesure où plusieurs partis se disputaient le pouvoir, où les problèmes ethniques, religieux, sociaux, continuaient à diviser des Etats sans unité réelle, l'administration devenait la seule force capable de maintenir la cohésion, d'être le moteur d'une intégration malgré tout. A cet égard, ce que KINGSLEY nous apprend dans le chapitre consacré au Nigéria est révélateur.

Evidemment, le renforcement de cette bureaucratie ne va pas sans danger. LA PALOMBARA suggère la mise en œuvre d'un certain nombre de barrières, capables d'éviter que les bureaucrates n'en viennent à monopoliser le pouvoir de fait, sinon de droit. Il faut, dit-il, équilibrer les pouvoirs, contrebalancer cette mainmise des bureaucrates sur l'Etat par le renforcement des autres pouvoirs, institutions traditionnelles, partis, syndicats et, là où c'est possible, opérer une décentralisation politico-administrative d'autant plus forte que la décision est concentrée. Il faut aussi qu'il y ait des organisations nationales susceptibles de faire écran entre les besoins des individus et les impératifs de l'Etat, afin que l'administration n'ait pas à supporter le poids des requêtes de tous ordres qui risquent de la détourner de l'essentiel.

**

Telle sont, dans leurs grandes lignes, les considérations formulées. Il en est d'autres, plus nuancées, qu'on ne peut résumer ici. Mais si l'inventaire est satisfaisant, et remarquable l'effort de sortir des comparaisons stéréotypées, le livre comporte des limites qu'on ne saurait passer sous silence.

Ce qui frappe avant tout, c'est le manque d'harmonie de l'ensemble. Certes, les auteurs, venant d'horizons divers, ayant des formations différentes, le lecteur ne peut s'attendre à ce que chaque étude ait la même optique. Il lui est même agréable de suivre des pensées non issues du même moule et d'écouter le sociologue après l'économiste. Encore faut-il que les disciplines ne soient pas juxtaposées mais se conjuguent. L'ouvrage laisse une impression de monologues successifs, plutôt que d'un véritable dialogue ; conséquence sans doute de ses origines : les chapitres correspondent en effet à des interventions faites au cours du colloque de Stanford de Janvier-Février 1962, un peu remaniées pour les besoins de l'édition mais pas assez pour leur donner l'unité indispensable.

On sent, chez le directeur de la publication, gêné d'avoir à rassembler les pièces du puzzle, les conséquences d'une telle formule. Au lieu d'introduire, de conclure et d'aider à faire progresser dans la connaissance du sujet, il dépense l'essentiel de son énergie à concilier l'inconciliable. Il est obligé en effet, chaque fois qu'il essaie de tirer une leçon, sinon une loi, des rapports fournis, de noter ce qui chez l'un ou l'autre fait exception. Et les exceptions finissent par se multiplier au point qu'on peut se demander quelle valeur conserve la règle. Ceci est encore accentué par la diversité des méthodes employées et par la valeur très inégale des différentes études. Structuralistes, fonctionalistes ou rationalistes usent d'approches et de variables multiples et, ce qui est plus gênant, finissent par énoncer des jugements difficilement compatibles. Lors d'une première lecture ou se demande si les économistes parlent bien de la même chose que les sociologues et, si les derniers ne conçoivent pas le thème abordé d'une manière fort différente des politicologues. En d'autres termes, on ne sait pas toujours de quelle bureaucratie il s'agit. N'aurait-il pas mieux valu utiliser un seul jeu de concepts d'une manière systématique ? HOSELITZ avait montré la voie, en reprenant le

schéma élaboré par G.A. ALMOND dans *The Politics of the developing areas* (1) qui tentait d'appliquer à la bureaucratie les nouveaux critères du développement politique. Son échec relatif, ou plutôt son affirmation que la théorie d'ALMOND restait insuffisante car de portée limitée, ne saurait faire rejeter une telle méthode d'analyse. D'autres concepts, existant déjà ou que les co-auteurs pouvaient mettre au point pour l'occasion, auraient sans doute permis d'aboutir à des conclusions satisfaisantes, même si discutables.

Mais là où les conséquences de la méthode se font le plus cruellement sentir, c'est que cette diversité d'analyse aboutit quelquefois à des recommandations contradictoires, dont LA PALOMBARA doit tenir compte et donner une explication non sans mal. Si les auteurs sont à peu près tous d'accord sur la fonction de la bureaucratie au sein des sociétés en voie de développement et sur sa spécificité, ils divergent quant aux moyens de parvenir à la meilleure administration possible. Il n'est guère aisé d'établir des règles en ce domaine, moins encore est-il question de suggérer des recettes mais les conclusions sont trop diverses pour être retenues. Certains voient dans la décentralisation une école de la démocratie, mais comment la réaliser quand un des impératifs majeurs est de redonner ou de créer - une unité par le biais, notamment, d'une centralisation poussée ?

Sur les rapports entre pouvoir politique et administratif, LA PALOMBARA parle d'une forme de neutralisme positif qu'il nomme « neutralité responsable » de la moyenne bureaucratie. Morstein MARX suggère que le recrutement de cette moyenne bureaucratie s'opère sur titres (merit system). RIGGS y voit, au contraire, le risque de créer une nouvelle couche sociale ou force politique, empêchant le développement démocratique. Il ajoute qu'il faut favoriser l'éclosion d'une classe moyenne, capable de limiter le pouvoir bureaucratique, tout en assurant la démocratie. Pour lui, pour SPENGLER aussi, certains arguments ne sont pas sans conséquences pour ne pas dire sous-entendus politiques. L'affirmation qu'il n'y aura de transformation économique réelle qu'organisée conjointement par un secteur public et un secteur privé car le premier est trop vaste et tend à s'agrandir toujours d'avantage laisse supposer une planification limitée ou une certaine forme de libéralisme. KINGSLEY nie que la mise en place d'un tel secteur privé soit nécessaire, en Afrique tout du moins. LA PALOMBARA, pour essayer de concilier le tout, reconnaît que les bureaucraties puissantes sont un mal nécessaire pour les uns, un mal évitable pour d'autres (page 26). De même ne tranche-t-il pas sur le fait de savoir si développement économique rapide et développement politique démocratique sont ou non antinomiques. D'aucuns, soutenant la première hypothèse, disent tout de go qu'il faut sacrifier un peu le développement

(1) Voir l'analyse bibliographique dans le numéro 1 1963 de la présente Revue.

économique (RIGGS notamment) pour assurer des bases démocratiques solides. D'autres ne sont pas si affirmatifs. Encore faudrait-il savoir quel sens chacun donne au terme démocratie !

Le lecteur en vient à se demander si une telle disparité ne tient pas autant à la conception de l'ouvrage qu'à l'optique des auteurs. Sans mettre en cause la valeur des participants, il peut aussi se demander comment il se fait que certaines études laissent une bien meilleure impression que d'autres et pourquoi la marge semble grande entre ce qui le satisfait le plus et ce qui lui convient le moins. La réponse tient peut-être à ce que les analyses concrètes l'emportent sur les abstractions. Les spécialistes de science administrative que sont BRAIBRANTI, FAINSOD, KINGSLEY, Morstein MARX et SHARP font toucher du doigt les vrais problèmes, soit par une approche systématique de modèles possibles, occidentaux ou soviétique, soit par une enquête portant sur un pays déterminé, Pakistan ou Nigéria. Les économistes HOSELITZ et SPENGLER, et EISENSTADT sociologue, en voulant trop se détacher du réel au profit d'une réflexion plus élevée, semblent plus mal à l'aise ou moins inspirés. Quant à RIGGS et DORSEY, qui cherchent le plus à sortir des sentiers tracés et des catégories existantes, voire à multiplier les paradoxes, ce sont finalement eux dont l'apport reste le plus discuté parce que le plus théorique.

Finalement, cette œuvre de circonstance, un peu hâtive, où chacun apporta ce qu'il avait trouvé, déçoit le lecteur qui, lui, ne trouve pas toujours ce qu'il y cherchait. Homme d'un pays en voie de modernisation par exemple, il aurait aimé faute de connaître d'autres ouvrages anglo-saxons traitant du problème - y découvrir une définition précise des termes « développement politique ». Il aurait sans doute voulu rencontrer aussi quelques suggestions ou recommandations sur lesquelles l'unanimité ait pu se faire, mais *BUREAUCRACY and POLITICAL DEVELOPMENT* pose plus de questions qu'il ne fournit de réponses. C'est un constat, à peine un diagnostic, qu'il faut prendre comme tel. A qui voudrait trouver des solutions globales, Merle FAINSOD répond d'avance que la bureaucratie est un instrument de modernisation certes, mais possédant ses propres limites, qu'il serait vain de vouloir étendre !

**

Ce livre n'est pas une somme mais doit servir de complément à des études plus poussées. Il a eu le mérite de défricher un secteur relativement vierge. D'autres ont suivi et suivront encore (1).

Regrettons toutefois que, contrairement aux autres ouvrages américains de Science Politique, et notamment ceux déjà parus dans la même collection, il ne comporte ni documents, ni bibliographie en annexe. Cette dernière, même trois ans après la parution aurait été cependant fort profitable.

Jean-Claude VATIN.

(1) Voir notamment : A.L. ADU, *The Civil service in new African States*, New York, Praeger, London, Allen Uniwinn, 1965, 242 p.