INSTITUTIONS ET DÉVELOPPEMENT

par CLAUDE PALAZZOLI

Pour maîtriser la réalité sociale, pour l'ordonner et la canaliser, un ensemble de procédures, de règles, d'institutions sont nécessaires ; et celles-ci, bien entendu, ne forment pas un monde à part, qu'il serait possible d'envisager en lui-même, abstraction faite du contexte : il existe au contraire, entre les institutions et le milieu qui les supporte, un échange que toute recherche institutionnelle, pour être féconde, doit s'efforcer d'approfondir. Les institutions d'une part sont largement tributaires du milieu, dont elles sont le reflet, l'expression formelle, ou qui du moins commande la manière dont elles fonctionnent ; et lorsque ce milieu évolue, elles s'adaptent en général : à moins qu'elles ne résistent, cristallisées par la force des habitudes, mais alors des dysfonctions, des troubles apparaissent, qui prouvent a contrario l'exigence d'une correspondance entre structures sociales et structures juridiques. Cependant, si les institutions procèdent du milieu, elles agissent aussi à l'inverse sur lui, non seulement parce qu'en fournissant un cadre au dynamisme de la société, elles le contiennent et médiatisent les conflits ; mais encore parce qu'il est possible, par des réformes appropriées, d'obtenir une transformation du milieu.

Telles sont les évidences dont il convient de partir, pour dégager la dialectique des institutions et du développement, qui fait l'objet de cette étude. Elle peut être ramenée, nous semble-t-il, à deux idées majeures.

Il est certain d'abord que l'état de sous-développement appelle, secrète des institutions d'un certain type — différentes nécessairement de celles que suscite une société développée — et que les mêmes modèles institutionnels ne fonctionneront pas de la même façon, selon qu'ils seront appliqués dans l'un ou l'autre contexte. D'où il résulte que ce serait une entreprise assurément vaine que de prétendre transposer des institutions conçues dans un milieu où elles peuvent donner satisfaction (pays développés) dans un autre milieu, auquel elles ne conviennent pas automatiquement (pays en voie de développement) : des tensions, des désordres pourraient s'ensuivre, en tout cas une dénaturation rapide du modèle transplanté.

Il est certain d'autre part, en revanche, que pour agir sur les conditions du sous-développement et promouvoir les transformations qui s'imposent, certains types d'aménagement institutionnel peuvent être souhaitables et certains modèles mieux à même de contribuer à la réalisation du développement : mais, là encore, il est clair qu'il ne saurait s'agir des modèles qui ont cours dans les sociétés développées qui les ont élaborés, à plus forte raison lorsque, dans les pays évolués eux-mêmes, ces modèles sont en crise, ce qui est assez souvent le cas.

L'ennui, c'est que les pays en voie de développement sont en général amenés à copier ces modèles, à la fois parce que la colonisation les y a acclimatés et qu'il est plus facile et plus raisonnable de maintenir les structures importées par l'ancienne puissance dominatrice, auxquelles on s'est habitué, plutôt que de faire table rase pour innover ; et parce que l'assistance technique une fois l'indépendance acquise, dès lors qu'elle émane par définition de pays nantis, propose naturellement aux pays qui la sollicitent des modèles conçus par et pour des sociétés développées. D'où une série de mésaventures, dont la liste serait longue à dresser.

Les considérations qui précèdent livrent en tout cas les idées directrices de cette étude. Il reste à les vérifier. On le fera, successivement, sur deux plans : au plan des structures d'encadrement et de direction que constituent les institutions politiques ; au plan des structures de diffusion et d'exécution que forment les institutions administratives qui leur sont subordonnées. Et l'on verra que si, dans l'ensemble, les problèmes se posent à ces deux niveaux de façon analogue, les problèmes administratifs du sous-développement sont, somme toute, plus graves et plus complexes que les problèmes politiques.

I. Institutions politiques et développement

Il existe essentiellement, en dépit de l'apparente variété des régimes, deux séries de manières d'aménager les institutions politiques d'un pays déterminé. Dans le modèle que l'on qualifie parfois de « pluraliste », la complexité fondamentale de la société est admise comme une donnée de base et se reflète dans les modes d'exercice du pouvoir, qui est partagé, diversifié ; les individus et les groupes sont largement autonomes ; ils font pression sur le pouvoir et en contrôlent l'exercice, plus que celui-ci ne pèse sur eux et ne les contraint : l'exemple le plus accompli d'une société politiquement organisée de cette façon est fourni aujourd'hui par les régimes de type démocratique, au sens traditionnel, « occidental » de l'expression (1). Dans un deuxième modèle au contraire, que l'on qualifiera, pour

(1) Les démocraties populaires ne sont en effet qu'une variété contemporaine de régime autoritaire.

l'opposer au précédent, d'« unitariste » (2), le pouvoir revêt un aspect monolithique, concentré ; il prétend ramener à l'unité les composantes de la société ; l'autonomie des individus et des groupes est réduite et ils sont soumis à la pression constante d'un pouvoir envahissant, qui les contrôle étroitement : on parle parfois, pour caractériser ce type d'orientation, de régimes autoritaires.

Entre ces deux modèles, les pays en voie de développement ont eu à faire leur choix ; et l'expérience des dernières années est à cet égard très clairement parlante. Ou bien ces pays se sont dotés franchement de régimes du second type, fondés notamment sur l'existence d'un parti unique et la concentration des pouvoirs aux mains du chef de l'exécutif : c'est l'hypothèse la plus fréquente, mais bien sûr elle n'exclut pas des différences parfois très accusées, quant au degré d'intensité de l'autoritarisme et à la coloration politique du régime. Ou bien, plus rarement, ces pays ont opté pour le modèle démocratique occidental : mais en général ce modèle s'y trouve profondément dénaturé dans la pratique et il y entretient une dangereuse confusion, à moins qu'il ne masque un régime autoritaire de fait. L'observation des réalités enseigne ainsi que les régimes du type « unitariste » conviennent mieux que ceux du type « pluraliste » aux exigences des pays en voie de développement, où le modèle démocratique paraît dans l'immédiat difficilement transposable (3) : une double réflexion, sur la genèse et l'essence de la démocratie devrait en convaincre plus précisément.

1. Si l'on s'interroge d'abord sur la *genèse* de la démocratie, on verra que c'est un type de régime qui est né en Europe de la conjonction de deux séries d'éléments : c'est-à-dire à la fois comme produit de la civilisation occidentale (forme de culture procédant elle-même de la synthèse d'apports successifs : Antiquité gréco-romaine, christianisme, humanisme de la Renaissance...), mais surtout comme fruit d'un contexte économique et social déterminé. Il est devenu banal en effet de souligner que les idées démocratiques ont fait irruption en Europe occidentale (et d'abord en Angleterre) au XVIII^e siècle et s'y sont épanouies au XIX^e, avec l'essor de l'industrie et du commerce et à l'initiative de la classe bourgeoise, agent et bénéficiaire du progrès, dont ces idées devaient servir les intérêts. En d'autres termes, la démocratie est née en Europe à partir du moment où un certain niveau de développement fut atteint, un certain état des structures sociales réalisé : auparavant, elle n'eut même pas été imaginable. Il

(2) Plutôt qu'unitaire, car le mot a un autre sens (l'Etat unitaire s'oppose à l'Etat fédéral).

(3) Cette position, qui procède de l'observation de ce qui se passe dans les faits et non d'une position de principe a priori, est celle de la grande majorité des chercheurs qui se sont penchés sur le problème : voir notamment les chapitres qu'André Hauriou consacre aux institutions politiques du sous-développement dans son manuel de « Droit constitutionnel et institutions politiques », 1968, pp. 501 et ss.

est d'ailleurs frappant que la démocratie, imparfaite, embryonnaire dans ses premières manifestations, n'ait cessé de s'étendre, de se perfectionner, au fur et à mesure que s'accroissait le progrès de la société européenne : de la démocratie libérale du début du XIX^e à la démocratie socialisante et plus égalitaire de notre époque, le chemin parcouru est immense ; et l'on ne rappellera jamais assez que le suffrage a commencé par être censitaire, c'est-à-dire réservé à une élite, au début du XIX^e où la masse de la population était encore inéduquée politiquement (4), et n'est devenu universel qu'assez tard dans les pays occidentaux, lorsque le progrès des structures sociales et mentales de la population l'eut rendu praticable (5). Il est tout aussi frappant d'autre part — aux fins de la même démonstration — que le régime des pays communistes d'Europe ait commencé par être très autoritaire, sinon totalitaire, au moment où il s'agissait de réaliser le développement de ces pays, pour se libéraliser et amorcer, semble-t-il, une lente évolution vers le modèle occidental, dès lors que des structures sociales plus évoluées, la diffusion de la culture et une richesse plus grande rendent possible et souhaitable une organisation plus souple, pluraliste, du pouvoir. Le lien entre démocratie et réalisation d'un certain niveau de développement est donc nettement confirmé par l'approche historique.

2. Il paraîtra plus évident encore, si l'on s'efforce de dégager à présent ce qui fait l'essence de la démocratie. Deux séries d'éléments concourent à vrai dire à définir ce genre de régime (6) : un certain nombre de principes politiques d'abord (respect des tendances, garantie des libertés, élections libres et périodiques, gouvernement de la majorité, mais sauvegarde des droits de la minorité, etc.) qui constituent en quelque sorte la règle du jeu et parmi lesquels l'information des citoyens est sans doute le plus important (car il s'agit de la condition même de leur participation au pouvoir et d'un contrôle efficace, de leur part, sur le gouvernement qui procède d'eux) ; mais aussi, surtout, un certain nombre de conditions d'ambiance, liées d'abord à la mentalité des populations et sans lesquelles ces principes ne pourraient normalement jouer : un certain optimisme et le goût du dialogue, des nuances, un état d'esprit de tolérance, d'honnêteté et le sens de l'Etat, une éducation assez poussée des gens aussi, sans laquelle on ne saurait attendre d'eux qu'ils remplissent valablement leur métier de citoyens. Or ces conditions, qui supposent un niveau avancé de maturité des populations, en même temps qu'un certain nivellement social, excluant des antagonismes de classe trop accusés, ne sont évidemment pas réunies dans la plupart des pays pauvres.

(4) Les idées des révolutionnaires français de 1789 (notamment celles que Barnave exprimait à la tribune de l'Assemblée constituante) sont bien connues à ce propos.

(5) Les événements de 1848/51 en France sont à cet égard très riches d'enseignements.

(6) Voir notamment Georges Burdeau : « La démocratie, essai synthétique », 1956.

C'est pourquoi il semble permis d'affirmer que, difficilement applicable dans ces pays, la démocratie risque d'y être aussi nocive pour le développement. Qu'elle y soit difficile à pratiquer, personne ne songerait à le nier : comment prétendre en effet, par exemple, informer les citoyens, alors que dans leur grande masse ils ne sont même pas éduqués ; et comment espérer qu'ils participent valablement au pouvoir et le contrôlent, alors qu'ils ne savent même pas manier un bulletin de vote ? Mais il y a plus grave et la démocratie risque aussi, si l'on s'obstine à vouloir la réaliser là où elle n'a pas sa place, de constituer une source de confusion et de contribuer à enliser davantage le pays dans l'état de sous-développement, dont il s'agirait de le sortir. Rien d'étonnant à cela, après tout : régime de modération, de frein, de compromis, supposant une résolution progressive, équilibrée, des problèmes, à travers de perpétuelles transactions et l'alternance des tendances au pouvoir, la démocratie est un luxe, qui ne convient certainement pas aux pays pauvres, où l'urgence et l'acuité des problèmes à trancher requièrent un pouvoir énergique, concentré, décidé ; elle leur convient d'autant moins, dirons-nous, qu'elle ne saurait y fonctionner normalement et s'y trouve aussitôt pervertie au contact du milieu, comme on l'a signalé. On pourrait multiplier les exemples. Les plus significatifs sont ceux empruntés aux pays où, comme au Brésil, coexistent, dans deux aires géographiques différentes, une zone sous-développée et une zone développée. Jacques Lambert a remarquablement démonté les structures sociales de ce pays (7). Dans la zone arriérée, deux classes opposées sont confrontées, les propriétaires fonciers qui détiennent le monopole de l'instruction et de l'influence politique, et la masse misérable, analphabète des paysans, qui sont amenés par nécessité à rechercher la protection des possédants et leur interposition entre eux-mêmes et l'Etat : de sorte que partout des clientèles se sont constituées, qui permettent à la classe dominante de placer ses hommes au pouvoir lors des élections, afin qu'ils y mènent une politique favorable à la sauvegarde de ses intérêts. Dans les villes au contraire, en particulier dans la zone évoluée de São Paulo, existent une bourgeoisie et un prolétariat dynamiques, conscients de la nécessité de réaliser des réformes, mais impuissants à faire triompher leur point de vue : car le régime représentatif à l'occidentale qui fonctionne dans ce pays soumet la partie évoluée à la partie archaïque de la société brésilienne, par le jeu du suffrage universel, qui assure naturellement la prépondérance de la fraction, plus nombreuse, de la population organisée en clientèles. Ainsi la démocratie favorise-t-elle au Brésil la perpétuation du sous-développement. Bien d'autres exemples pourraient corroborer celui-ci, à commencer par celui de

(7) Voir notamment l'article qu'il a consacré à ce pays dans la « Revue française de Science politique » en 1956 et son livre : « Amérique latine. Structures sociales et institutions politiques », Paris, 1963.

l'Italie, où la démocratie fonctionne assez bien au Nord, alors que, dans le Sud sous-développé, elle est synonyme souvent de marasme et de corruption.

On se gardera cependant de brosser un tableau trop noir et quelques nuances peuvent être apportées, pour conclure sur ce premier terrain d'analyse, aux considérations qui précèdent. S'il est vrai d'abord que le sous-développement connaît des degrés, on peut penser que la démocratie est plus ou moins dangereuse, plus ou moins impraticable, selon que le sous-développement est plus ou moins accusé, et même qu'il peut être opportun, une fois un certain seuil atteint dans le développement, de procéder, si l'on ose dire, à l'injection de doses de démocratie, de manière à accélérer le processus en cours. D'autre part — et cette remarque complète la précédente — si la démocratie doit être écartée, ce n'est que dans le court terme ; à plus ou moins long terme elle demeure bien entendu un objectif enviable ; mais dans l'immédiat, il s'agit d'abord d'éduquer les gens, de former des citoyens, de créer les conditions d'un régime démocratique ; la tâche est longue et difficile : seul un pouvoir stable et concentré peut l'entreprendre. La démocratie ne saurait être que le produit du développement, en aucun cas son instrument.

La dialectique des institutions et du développement ne se ramène pas cependant à un débat sur la nature du régime et, à côté des institutions politiques, des institutions administratives doivent entrer en ligne de compte : sur ce terrain, les problèmes, s'ils ne sont pas fondamentalement différents, on va le voir, sont infiniment plus complexes dans leur essence.

II. Institutions administratives et développement

Comme pour les institutions politiques, la première remarque qu'on doit faire ici concerne le danger qu'il y aurait à transposer artificiellement dans un pays en voie de développement des modèles, des schémas conçus à l'étranger à la mesure de pays développés ; M. Gazier, qui s'est beaucoup penché sur ce genre de question, le souligne sans ambiguïté : « Toute administration, écrit-il, est étroitement dépendante de nombreuses données particulières à chaque Etat » et, poursuit-il, les pays assistés « ne peuvent s'accommoder d'institutions ou de méthodes inadaptées à leur système constitutionnel, à leur réalité géographique, à leurs traditions ». Le problème est donc ici le même que sur le plan politique. Mais il se complique cette fois par l'existence d'une sorte de cercle vicieux, qu'il paraît particulièrement malaisé de briser. D'un côté en effet, dans la mesure où c'est à l'Etat d'abord qu'il incombe de réaliser le développement dans les pays pauvres, le rôle de l'administration, qui est appelée ainsi à en être le prin-

cial instrument, se trouve valorisé : d'où l'importance que revêt dans un pays de ce type la question de l'aménagement des structures administratives. Mais d'un autre côté, il semble très difficile que ces pays puissent disposer à cet égard de l'instrument valable dont ils auraient besoin, précisément à cause de l'ambiance et des conditions du sous-développement, qui entretiennent une administration de mauvaise qualité et vicient à la base les réformes qu'on pourrait adopter dans ce domaine. Tel est à notre sens, sur le terrain administratif, le problème de fond. On voudrait en vérifier la réalité et la gravité en ce qui concerne successivement l'organisation des structures et la disposition des moyens administratifs, en allant sur chaque point à l'essentiel.

1. Le principal problème, au plan de *l'organisation des structures administratives*, c'est celui de la décentralisation. Il se pose en des termes contradictoires, qui traduisent bien l'existence du cercle vicieux dont on parlait plus haut. Face à la pléthore et à l'engorgement des administrations centrales qu'on rencontre dans la plupart des pays pauvres, il semblerait en effet, à première vue, qu'une large décentralisation soit opportune, afin d'accélérer le développement : elle permettrait notamment d'assurer jusqu'à la base l'encadrement efficace de la population qui s'impose dans ces pays ; en même temps, en associant les intéressés à la tâche de renaissance du pays, elle assurerait leur éducation, en particulier politique : éducation et encadrement sans quoi, il faut y insister, le développement ne serait pas possible. Mais, de l'idéal aux réalités, il y a loin ; et l'expérience enseigne qu'en pratique la décentralisation risque d'être très difficile à réaliser et même dangereuse dans un milieu sous-développé, alors même qu'elle serait utile pour assurer le développement.

Différentes considérations permettent de s'en convaincre. Ainsi d'abord il est bien connu que, dans beaucoup de pays du Tiers-Monde, il n'existe pas encore de conscience nationale bien nette ; la formation de l'Etat a précédé celle de la Nation ; l'unité est fragile, artificielle ; il faut la créer d'abord ou la consolider et, loin de décentraliser, c'est de susciter ou d'encourager un courant centripète qu'il s'agit : seul un Etat solide, bien assis, peut décentraliser sans risque. D'autre part on rencontre souvent, sur le plan local, des structures traditionnelles, tribales ou autres, extrêmement vivaces ; leur dislocation et leur remplacement par des structures modernes de décentralisation ne sont pas nécessairement souhaitables, ni même réalisables du jour au lendemain : des conflits, des flottements pourraient en résulter et, finalement, une moindre efficacité des structures nouvelles, étrangères au cadre de vie ancestral des populations ; Alfred Fauque a remarquablement illustré (8) le problème dans la pièce qu'il a fait récem-

(8) Sous le pseudonyme de P.H. Sibney : l'auteur, d'origine libanaise, est une personnalité bien connue des habitants de Fès.

ment représenter à Paris sous le titre de « La Tribu », où l'on voit un jeune administrateur imbu de modernisme se heurter vainement, dans une province reculée, à la carapace des usages et des modes de pensée du groupe humain dont il a la charge. D'ailleurs un problème d'hommes risque de toute façon de rendre la décentralisation impraticable : il est déjà bien difficile de disposer dans la capitale, où pourtant se concentrent les énergies, des fonctionnaires d'encadrement dont on aurait besoin ; peut-on espérer dès lors disposer à la périphérie, où les compétences sont rares, des cadres valables que des structures décentralisées réclament ? Enfin — et surtout — il est bien évident que c'est l'ambiance même du sous-développement qui constitue le principal obstacle à la décentralisation : sur place, les intérêts de personnes sont plus vivement ressentis, les autorités locales sont moins bien armées que les pouvoirs publics centraux pour résister à certaines sollicitations ; et, en définitive, décentraliser c'est mettre les institutions à la portée des forces rétrogrades qu'il s'agirait au contraire de détruire et leur donner un moyen, redoutable, de se perpétuer ; c'est donc asseoir le sous-développement, au lieu de le combattre. On donnera un exemple, qui est très parlant : les Italiens ont décidé, à la Libération, pour hâter le développement de la Sicile, en permettant à ses habitants de prendre en mains largement leur destin, de doter l'île d'une autonomie étendue, qui la place dans une situation voisine de celle des Etats-membres d'une fédération (avec son Parlement élu par la population, son gouvernement et de vastes compétences) ; le projet était généreux, les résultats sont négatifs, car certaines forces de caractère réactionnaire, comme la mafia, qui est une véritable classe sociale aux intérêts nettement délimités, se sont emparé, par le jeu des clientèles, des organes de la Région, dont on ne peut attendre par conséquent qu'ils adoptent des réformes qui contrediraient ces intérêts (9). On retrouve ici le problème de la démocratie en pays pauvre : la décentralisation en est la traduction sur le plan administratif.

2. Assez sombre à cet égard, le tableau n'est guère plus souriant en ce qui concerne *la disposition des moyens*. De ce point de vue, le problème le plus intéressant est celui de l'aménagement de la fonction publique. On peut l'exprimer en deux propositions.

La première, c'est que le sous-développement interdit de disposer en la matière des moyens valables dont on aurait puissamment besoin. Il suffit d'observer ce qui se passe dans la plupart des pays du Tiers-Monde : on adopte d'ambitieux statuts de la fonction publique calqués sur les modèles occidentaux, on crée des bureaux d'organisation et de méthode, on

(9) Voir à ce propos notre étude : « Sicile et Sardaigne : le milieu insulaire italien et ses problèmes », Notes et études documentaires, n° 2977 de mars 1963.

met sur pied des Ecoles d'administration... Autant de coups d'épée dans l'eau : car c'est supposer résolu, alors qu'ils ne le sont pas et conditionnent le succès de ces réformes, les problèmes liés à l'environnement social, qui sont d'abord des problèmes humains. En conséquence, la fonction publique, au lieu de servir au développement, demeure un instrument de patronage : d'où l'hypertrophie des administrations centrales « due à la nécessité de répondre aux besoins de clientèles avides de faveurs et à la répugnance des fonctionnaires à servir loin de leurs protecteurs » (10), la multiplication des emplois inutiles, le parasitisme, qui s'opposent à tout effort de réorganisation ; le « doublage » des lignes hiérarchiques par des circuits politiques et familiaux ; la corruption et la concussion enfin, alors que les fonctionnaires devraient contribuer à répandre dans le public le sens du service public qui fait défaut. La fonction publique porte ainsi le reflet du sous-développement : comment espérer qu'elle contribue à en sortir le pays ?

✓ La deuxième proposition découle de la première : faute de moyens administratifs adéquats, certaines réformes, qui seraient souhaitables du point de vue du développement, ne sont pas réalisables. Là encore les exemples abondent. Qu'on regarde ainsi, pour varier, du côté de la fiscalité. Dans la mesure où l'essentiel des ressources fiscales ne peut provenir, dans un pays pauvre, que de la fiscalité indirecte, il serait préférable de fonder celle-ci sur le système, évolué, de la taxe à la valeur ajoutée, qui présente l'avantage d'être moins gênante pour les investissements que d'autres formules (comme la taxe en cascade) et assez souple pour permettre, grâce à certaines discriminations, une relative personnalisation, donc une plus grande justice de l'imposition. Malheureusement la technique de la T.V.A. est particulièrement complexe : faute d'une administration fiscale émérite et solidement formée, elle est inapplicable. On pourrait en dire de même, au plan de la fiscalité directe, de l'impôt général progressif sur le revenu : la complexité de la technique est l'un des obstacles (il y en a d'autres) à son établissement, qui pourrait être salutaire dans un pays pauvre. Ainsi le sous-développement tend-il, une fois de plus, à s'entretenir de lui-même.

C'est dire que l'analyse administrative conforte amplement l'impression laissée par l'analyse politique. Le processus du développement est double et des réformes, aussi judicieuses soient-elles, sur le plan économique, social, institutionnel ne sauraient suffire, si elles ne s'accompagnent de l'indispensable métamorphose des mentalités. Le développement suppose d'abord l'éducation des masses. On l'oublie trop souvent.

Claude PALAZZOLI
Agrégré de Faculté de droit.

(10) Charles ROUSSEAU, *Administration et sous-développement*, revue « Tiers-Monde », 1963, p. 629.