
La Culture administrative en Afriques : la construction historique des significations du «phénomène bureaucratique»

Dominique Darbon

NOTE DE L'AUTEUR

Le mot Afriques sera ici toujours écrit avec un S «AfriqueS» pour souligner l'extrême diversité des situations sociales et économiques qui imposent de raisonner en généralité avec une extrême prudence et invalide les analyses globales non différencierées. On renverra à Coulon et Martin (1989); et pour une analyse ponctuelle mais très pertinente Goldsmith (2001). Le titre renvoie par ailleurs clairement à l'ouvrage de référence de M. Crozier, *Le phénomene bureaucratique*, 1964.

Cet article dont une version plus théorique a été présenté au rongres de l'IISA / llAS à Istanbul en juin 2002 s'intègre dans le programme de recherche du groupe «institutions et gouvernement» du Centre d'étude d'Afrique noire de Bordeaux.

¹ La littérature consacrée à l'analyse et à l'évaluation des dispositifs administratifs des Etats africains depuis les indépendances, dresse un constat général d'échec de l'implantation bureaucratique en Afrique et des procédures de réformes entreprises y compris celles menées dans le cadre des PAS (plans d'ajustement structurel) et des politiques de «gouvernance» (Adamolekum (1999), Dia (1997), Nembot (2000), Moyo (1992), Lindauer & Numberg (1996); Sindzingre, (1998)). Elle note la perte des capacités de l'Etat et de son administration, son incapacité à contrôler son territoire, à maintenir une présence sectorielle minimale dans les secteurs les plus fondamentaux pour l'avenir et la régulation d'une société (ordre, collecte fiscale, sécurité, infrastructures de transports,

services de santé et éducation), à s'imposer comme un régulateur central et prévisible, et à constituer un corps de serviteurs répondant aux critères de définition wébériens du fonctionnaire; (Darbon, 2001; Nembot, 2000).

- 2 Ces bilans négatifs et convergents font cependant l'objet d'interprétations très controversées scientifiquement. C'est ainsi que pour certains auteurs, tenant du culturalisme ou d'approches macropolitiques, la tendance générale validerait la recherche d'une explication unique consacrant la communauté de destin et de sens de toutes les trajectoires bureaucratiques «africaines» (Chabal & Daloz, 2000). D'autres auteurs insistent au contraire au-delà du constat général, sur les écarts considérables identifiables entre expériences nationales, l'existence de «success stories» structurelles ou ponctuelles (RSA, Botswana, Sénégal, Maurice, Ouganda, Ghana...) et plus largement de séquences historiques très contrastées, soulignant la diversité des trajectoires statobureaucratiques. C'est clairement à cette deuxième perception fondée sur la confrontation d'expériences empiriques et de travaux théoriques dans une temporalité longue, empruntant aux travaux réalisés au nord à la manière par exemple de Dwivedi & Gow (1999) que ce travail se rattache.
- 3 Ces fortes divergences d'interprétation s'expliquent en grande partie par l'ignorance dramatique dont font preuve les politistes travaillant sur les Afriques en matière de science administrative, de sociologie des organisations, de droit public et de management public. Leurs travaux reposent en effet sur des éléments techniques globalement fiables mais interprétés à travers des *worldviews* érigés en corps de doctrines objectifs concurrentiels dont la validation repose plus sur la capacité d'un de ces corps de doctrine à dominer momentanément le marché académique et professionnel que sur une procédure classique de validation / invalidation par expérimentation (Astley, 1985, pp. 497-513). L'analyse des administrations est particulièrement marquée par ces *worldviews*. L'administration bureaucratique continue, sur la base de sa définition wébérienne la rattachant à une forme de rationalité et au mode de gestion «le plus efficace» et de son association avec la révolution industrielle et la modernisation accélérée des sociétés occidentales, à apparaître à la fois comme un ensemble de techniques de modernisation et comme l'expression même de cette modernisation. Le constat de déréliction des appareils bureaucratiques publics s'inscrira dans une interprétation développementaliste la plus classique en terme de rattrapage accéléré facilité par les transferts systématiques de technologies de management public (techniques, méthodes et procédures; hardware et software) fondé sur des clés d'interprétation techno-scientifiques, considérant que la gestion publique se résume à une science fondée sur la définition des meilleures techniques et leur mise en œuvre¹. Cette perception postule l'existence d'un modèle universel de management et de rationalité, renvoyant au concept ancien de *One Best Way* et postulant le mimétisme institutionnel intégral par rapport aux pays «déjà» développés. La rencontre inattendue des techniques de NPM (new public management) et de l'idéologie néo-libérale dans la formulation des programmes de réforme des administrations des pays sous-développés (et développés...) ont donné une version récente de cette croyance²; tout comme les illusions créées par la diffusion de la révolution informatique et des NTIC³.
- 4 La construction d'une administration efficace se réduirait à l'installation de moyens techniques et procéduraux. On répondra ainsi à l'incapacité administrative parle «capacity building» visant à combler l'insuffisance des compétences, des techniques, des procédures, des règles, des systèmes de contrôle d'*accountability* et d'évaluation, de la formation, le

mauvais formatage des fonctions publiques, l'organisation défaillante des systèmes de recrutement, de promotion, de sanction et de rétribution financière et sur l'autoprotection dont se sont parés les fonctionnaires. On brisera la corruption en instaurant les institutions (organismes, règles, techniques et procédures) qui au nord assurent sa régulation... etc (Kaul Mohan, 1997; Adamolekum, 1999). Bref, la gestion bureaucratique serait avant tout une affaire de dispositif technique. Transférer des règles de droit, des codes ou des procédures serait la clé de l'ingénierie administrative.

- 5 Tous ces arguments reposent cependant sur une représentation mythique, de sens commun et donc non scientifique de ce que sont une administration et un modèle de gestion sociale. Les administrations sont représentées abusivement ou pire pour des travaux à prétention scientifique, naïvement, sous la forme théorique d'un ensemble homogène d'appareils de gestion, immuable, totalement prévisible et impersonnels, se résumant à des technologies et des procédures et censées entretenir avec les citoyens des relations objectives. L'idéal type wébérien est ainsi transformé en modèle concret, hérésie suprême en méthodologie; la réforme des administrations est confondue avec l'édition normative de définitions de «ce qu'il faudrait faire», de recettes préétablies, comme si la gestion publique n'était pas une activité sociale confrontée à des systèmes de significations, des stratégies d'acteurs et des contraintes structurelles; comme si la rationalité était unique et universelle et non pas définie par des contextes spécifiques comme on le sait depuis le concept de *bounded rationality* par exemple; comme si plus simplement près de 60 ans de travaux sur les organisations n'avaient cessé de démontrer qu'une organisation ou une administration est un «système d'action concret», une institution en action, un construit social, structuré autour de et par ses environnements pertinents dont elle participe à la constitution et avec lesquelles elle est en négociation et en transaction permanente.
- 6 L'administration ne saurait se résumer à la juxtaposition de techniques dont rien ne pourrait garantir la cohérence. Le mortier pour reprendre l'image de Migdal (1997, p. 213) est fourni par son historicité, c'est à dire par sa confrontation aux enjeux sociaux qu'elle gère et qui la modèlent ouvrant la voie à des interprétations culturelles. L'administration est fondée par la rencontre et l'interaction de productions idéologiques et technologiques et des pratiques de négociation / domination avec des groupes et intérêts sociaux modulables selon les contextes, les enjeux et les ressources des acteurs⁴. Dans cette configuration l'administration est indissociable d'une conceptualisation historique ou si on préfère culturelle qui est seule susceptible de lui donner un sens social (Burdeau, 1989; Bourdieu et al., 2000; Le Roy, 1990, 1999; Legendre, 1988). L'identification et l'interprétation de la culture administrative et de la culture de l'administration permettent seules de donner un sens social à la juxtaposition de techniques, d'instances, de règles et de procédures construites autour d'axes idéologiques et de comprendre les jeux libres mais institutionnalisés que poursuivent les acteurs. Reste l'essentiel: établir une méthodologie fiable permettant de faire d'une approche en terme de culture administrative autre chose qu'une élaboration intellectuelle non instrumentalisable, c'est à dire une technique de validation / invalidation des options bureaucratiques disponibles.

1. Culture administrative, culture d'administration: singularité, diversité, historicité

⁷ L'utilisation de l'approche culturelle en administration ne fait que refléter l'évolution de la sociologie des organisations qui sans jamais rejeter les perspectives purement techniques et de recherche du *One Best Way* a progressivement réintroduit des analyses en termes de relations humaines, de motivation, de régulation informelle et de culture. S'intéresser à la culture administrative revient ainsi à emprunter autant à Crozier (1964), ou aux travaux de Schnapper et Darbel (principe d'homothétie, 1972), Putnam (social capital, 1993), Granovetter (*embeddedness*), ou Maurice (effet sociétal) montrant comment l'administration ne peut que prolonger, refléter, entretenir et transformer le modèle culturel de la société qui la produit, qu'aux théories de la culture des organisations soulignant les phénomènes d'identification organisationnelle qui naissent de la confrontation des règles formelles, des normes relationnelles et des systèmes de sens dans les processus d'institutionnalisation (Morgan, 1986). Pour autant comme le note J. Ziller, la notion de culture administrative n'a pas la consistance de celle de culture politique (Ziller, 1993, p. 458).

1.1. La différenciation des niveaux d'analyse de la culture administrative

⁸ L'utilisation de l'approche culturelle pour interpréter l'action administrative suppose en particulier de penser la culture administrative de manière très large et non normative, comme l'ensemble des attitudes, croyances et représentations que se font à un moment donné les acteurs de l'appareil politico-administratif (et donc les fonctionnaires comme les administrés) de cet appareil, de ses missions et de ses actions⁵. Cette définition est la seule à même d'éviter le risque de concaténation (*vertical conflation*), et de s'ajuster sur le constat général qu'il n'existe pas une culture mais des cultures administratives «diverses, nombreuses et parfois contradictoires» (Ziller, 1993, p. 458; Rouban, 1995; Ngouo, 2000, p. 126). La définition de la culture administrative suppose tout d'abord une différenciation de deux grands ensembles eux mêmes divers et éclatés et qui tout en étant interdépendants identifient deux grands types «d'horizons».

⁹ La *Corporate culture* ou la culture de l'administration se focalise sur «le monde» ou le groupe des fonctionnaires entre eux et en situation d'administrateurs, bref sur cette culture sociale particulière qui informe les comportements et attitudes des membres partageant non seulement des intérêts en commun mais aussi des valeurs, des conduites, voir une identité. L'administration s'affiche comme un corps particulier homogène, constitué de préceptes, techniques et objectifs propre et doté de personnels unis autour d'une culture singulière, c'est à dire d'un ensemble de valeurs, de règles, de représentations partagées. L'activité administrative se construit comme institution autour d'une dynamique de clôture et produit un système de significations singulier. Les membres des institutions participant de l'activité administrative partagent par apprentissage, par des procédures de sélection constatant la conformité social des agents aux missions dévolues et par les interactions privilégiées développées entre eux dans et hors travail, des langages, des règles de conduite et de comportement, des valeurs, des affinités, des interprétations du monde qui les distinguent des autres acteurs sociaux.

Cette *corporate culture* qui singularise l'activité administrative, ne peut occulter l'existence de sous-cultures venant distinguer différentes strates hiérarchiques, différents secteurs d'activité...selon les trajectoires historiques propres de chaque administration. La *corporate culture* administrative ne peut être que singulière et diversifiée. Qui oserait dans les pays du nord parler d'une culture administrative unique au moment par exemple ou les travaux sur le «*diversity management*» ne cessent d'insister sur la nécessité d'intégrer d'autres formes de perceptions du réel pour répondre à des attentes différenciées culturellement (Caiden & Caiden, 2001)? Au moment où les travaux sociologiques montrent l'éclatement de la culture administrative des fonctionnaires par différenciation de «la culture» par catégorie hiérarchique (hauts fonctionnaires et fonctionnaires *rank and file* ou agents) par statut, type de recrutement, secteur d'intervention et modalités de gestion de l'action publique sous l'effet notamment des transformations radicales qui affectent depuis la fin des années 1970 ces administrations et leurs missions, notamment dans les pays fonctionnant avec un système de carrière (Nolan, 1998; Sadran, 1992; Rouban & Bodiguel, 1991)? Au moment où l'analyse des organisations et des politiques publiques soulignent comment chaque administration se structure autour et avec son environnement pertinent, ses secteurs, ses publics et ses espaces (Grémion, 1975; Schmitter et Lehmrusch, 1982; Thoenig & Dupuy, 1985; Muller & Jobert, 1987; Spanou, 1991)?

- 10 La culture administrative fait référence à la perception globale de l'activité administrative par les «administrés». Elle concerne l'administration analysée comme un acteur social dilué dans des environnements contraignants dont elle modèle les formes et subit les influences, qu'elle façonne et qui la façonnent. Elle se focalise sur la connaissance, les interprétations que développent les «administrés» vis à vis des règles, procédures, personnes et institutions qui sont chargées d'assurer la gestion de type bureaucratique. Elle intègre l'apprehension globale, la sensibilité, la connivence au mode de gestion bureaucratique, aux principes qu'il véhicule, aux agents qu'il met en scène et aux types de comportements et d'attitudes qu'il suppose. L'interprétation de ce mode particulier de gestion dont est investie l'administration par des acteurs impliqués dans d'autres systèmes culturels est faite par des déplacements de buts, de moyens et de principes qui ne cessent de différencier le produit bureaucratique. Ce mouvement de réappropriation est présent dans toutes les rencontres avec l'appareil d'état. Celui-ci affirme sa vocation à la domination en dominant la production de normes mais toujours - faute de générer le rejet ou l'escapisme - en fonction de ce que les cultures citoyennes définissent comme acceptables. Le paradoxe majeur de ces réinterprétations et réappropriations systématiques qui dévoient la norme bureaucratique telle qu'elle se donne à voir comme un produit fini, est qu'elles offrent - en retour des dévoiements - à la norme la possibilité de retrouver sa nature fondamental de produit social. En d'autres termes ces dévoiements et détournements extrêmes en Afrique sont la condition de l'émergence d'un mode de gestion administratif socialisé, d'une régulation pacifiée. Faute d'être systématiquement organisée, la négociation autour de la règle proposée par l'administration, qui caractérise toutes les administrations bureaucratiques, se transforme en une négociation entre règles qui conduit à rejeter les arrangements hors du système administratif et à interdire la mise en convergence des différentes cultures sociales en confrontation. L'ampleur des dévoiements est d'autant plus forte que le modèle proposé est supposé ne pas devoir subir de socialisation.
- 11 L'apprehension de la culture administrative est particulièrement complexe à réaliser:

- ¹² a) d'une part elle suppose de s'intéresser aussi bien aux règles formelles qu'aux règles informelles qui témoignent autant les unes que les autres de la manière dont les administrés se représentent l'administration et ses modalités d'action. Les règles formelles cadrent les possibles; les règles informelles identifient les négociations qui se construisent autour d'elles ou par rapport à elles (Riggs, 1964; Bierschenk, 2000, 2001; Darbon & de Gaudusson, 1997; Hibou, 1997);
- ¹³ b) d'autre part, la différenciation des espaces, des secteurs et des groupes sociaux d'administrés conduit à préjuger, notamment dans les sociétés dans laquelle l'historicité de la domination bureaucratique est récente, de l'existence non pas d'une mais de plusieurs cultures administratives des «administrés». Cette analyse rend l'idée d'un pluralisme moral, juridique et normatif essentielle et oblige à repenser la coopération administrative et l'ingénierie administrative non plus en terme d'uniformité mais d'adaptation, autour d'une perspective ou d'une mission définie de manière uniforme, de toutes les procédures aux formes locales de perception disponibles. C'est l'intérêt d'une approche en terme de pluralisme institutionnelle ou de droit négocié qui consacre à la fois la nécessité de l'unité de conception et l'obligation de la diversité procédurale (voir *infra*);
- ¹⁴ c) enfin, cette approche est d'autant plus délicate qu'elle renvoie à des processus se construisant au coup par coup sur le long terme, par l'intermédiaire de la formation et des pratiques quotidiennes et parce qu'elle renvoie l'administration à des images qui influencent à la fois la *corporate culture* de l'administration et les pratiques de cette administration. La culture administrative devra donc être approchée selon les principes d'échelle définis plus haut notamment parce qu'en acceptant le principe d'une association différenciée de l'administration à ses environnements pertinents on construit l'hypothèse d'une différenciation de la culture administrative (en fonction des apprentissages...) qui sera d'autant plus forte que la capacité d'auto-discipline de l'administration sur elle-même sera faible et que la diversité sociale des environnements pertinents sera forte. Deux caractéristiques techniques fortement présentes en Afrique.
- ¹⁵ On voit ainsi comment la différenciation des niveaux d'analyse de la culture administrative (*corporate culture* et *culture administrative*), indispensable méthodologiquement, suppose aussi des interactions permanentes entre les deux catégories. Une *corporate culture* forte contribue à la mise en forme de l'action publique, tout comme la culture administrative participe de la définition que se donne d'elle-même l'administration et les agents qui la font.

1.2. La construction historique de la culture administrative par les pratiques: l'apport du néo-institutionnalisme historique

- ¹⁶ La reconnaissance de l'influence de la culture dans l'activité administrative est généralement acceptée et bien démontrée aussi bien par les spécialistes de la sociologie historique (Birnbaum & Badie, 1982;) que par les historiens et les philosophes des idées politiques (Skinner, 2001) ou de l'administration (Dwivedi & Gow, 1999; Dreyfus, 2000). L'interprétation en terme de néo-institutionnalisme historique intègre la variable culturelle, non pas comme une forme de programmation immanente mais comme un produit ponctuel, une construction résultant de rencontres fortuites d'acteurs et de situations qui à son tour participe à l'orientation de choix mais jamais de leur détermination. Les systèmes de signification sont produits par des apprentis sages et des

pratiques qui modèlent les interprétations et conduisent les acteurs à privilégier ou à s'orienter de manière préférentielle vers tel ou tel choix. La notion de *path dependency* illustre cette représentation du rapport réciproque culture / pratiques. Cette interprétation conduit à rechercher non plus dans une notion de culture définie de manière très psychologique les préférences des acteurs mais dans les pratiques passées qui ont ouvertes des apprentissages, lesquels à leur tour refaçonnent les pratiques. «*Administration is philosophy in action*» écrit Hodgkinson (1978, p. 244).

- 17 L'histoire de l'administration devient ainsi le creuset de la production d'une culture administrative et permet d'identifier les pratiques productrices de cette culture. Thuillier et Catherine définissent sur la base des trajectoires européennes la «tradition de l'administration», ce que d'aucun appellera la culture administrative en partant de cette idée des pratiques. Ils écrivent: «*Expression d'une expérience séculaire des institutions et des hommes, mais aussi police interne des corps et des services, elle défend les priviléges mais aussi les servitudes nécessaires, résiste aux empiètements des rivaux et aux pressions iconoclastes*» (1969, p. 67). Hodgkinson, pour la Grande-Bretagne écrit, toujours dans la même veine d'une pratique productrice de sens et de comportements: «*Administrators possess models-of-man. These are concepts and working tools, philosophical in nature, explicit or implicit, of man and the world, by which they organize their administrative action and rejection*» (1978, p. 203).
- 18 Les exemples africains sont particulièrement riches d'enseignement parce qu'au-delà d'une commune confrontation à la domination et à la colonisation, les formes de cette domination ont fortement varié et se sont combinées avec des stratégies éclatées d'acteurs africains donnant naissance à des trajectoires politiques et bureaucratiques très différenciées. Il n'y a pas eu de passivité des sociétés africaines écrasées par la colonisation; au contraire, les acteurs africains en fonction du type de domination colonial qui s'était implanté, n'ont cessé de «réinventer» le colonisateur et son administration, de se les réapproprier, créant une historicité de leurs administrations nationales souvent ignorées mais révélées par les pratiques différenciées de la réception de l'innovation administrative par exemple (Crook et Manor, 1994; Coulon, 2000; Cahen, 1999).
- 19 On comprendra alors que la culture administrative (*corporate culture* et culture de l'action administrative) se construise par différenciation dans le temps (selon les situations) et dans l'espace, les pratiques et les apprentissages - ce que d'autres auteurs appelleront plutôt la tradition et les modalités de formation des acteurs (Ziller, 1993, pp. 459-460) - étant toujours interprétés en fonction des systèmes de significations dominants du moment dans le contexte (spatial ou sectoriel) particulier de l'action administrative concernée. Cette interprétation est en phase avec les caractéristiques données aux administrations par les travaux portant sur les administrations et réalisés au nord: sectorialisation des politiques publiques; différenciation des administrations (pratiques, règles, procédures: Theonig & Dupuy, 1985); théories du néo-corporatisme (Schmitter et Lehmrusch, 1982); jeux de construction des réseaux (Grémion, 1975).
- 20 Ainsi construite comme un produit historique fondé sur des environnements différenciés, l'administration apparaît dynamique et multiple, rendant l'approche culturelle fondamentale dans l'interprétation de l'action publique et dans le même temps très délicate à mener. L'incapacité des réformes administratives entreprises depuis les années 1970 à améliorer les performances des administrations des Afriques et parfois même leurs résultats dysfonctionnels conduisant à accélérer leur décrépitude, se fondent largement sur le déficit de l'approche en termes de culture administrative. Les réformateurs ne

parviennent pas à percevoir l'administration en terme de processus d'administratification ou de *Stateness* pour reprendre les argumentaires très convaincants de Timsit (1987, p. 232) et de Nettl (1968, pp. 559-592), c'est à dire de système éclaté, évolutif, socialisé et socialisant.

- ²¹ Bref, l'administration est une institution qui ne pourra se comprendre qu'en tant que telle dans une perspective néo-institutionnaliste socio-historique la considérant comme un construit social historique qui tend à orienter les préférences et les choix réalisés par les individus en leur fournissant des cadres de réponses (et non pas les réponses!!) «*taken for granted*» (routiniers). Ces orientations sont relues par l'acteur à travers ses différentes cultures mobilisables ce qui ouvre ses possibilités de choix et lui offre une pluralité de discours et de positionnement. Cette diversification des registres disponibles, est l'une des caractéristiques essentielles de sociétés marquées par le pluralisme juridique et moral accentuée par la globalisation des référents et la scalérisation des marchés professionnels et de la légitimation, c'est à dire de toutes les sociétés - y compris africaines. Les analyses culturelles les plus convaincantes sont celles qui insistent sur la présence de plusieurs ordres de références concurrents et concomitants disponibles (*ideas, mechanisms, institutions, artefacts*) entre lesquelles et avec lesquels les acteurs agissent⁶.

2. La culture administrative des Afriques: la socialisation de l'ingénierie

- ²² L'approche culturelle des administrations en Afriques reflète les problématiques développées plus haut. Elle présente cependant des caractéristiques particulières liées à cette rencontre très particulière de sociétés sous-développées et dominées et de cette forme d'organisation sociale historiquement située au nord qu'est la bureaucratie, donnant naissance à des trajectoires historiques administratives inédites. Cette rencontre marquée par une situation de domination favorable aux Etats occidentaux et de supériorité du modèle bureaucratique occidental en terme d'efficacité technique, s'exprime dans les travaux portant sur les administrations en Afrique par la prégnance d'une pensée développementaliste érigée en croyance et se traduit par la transformation de l'art managérial en scientisme technique réduisant les cultures locales en obstacles à éradiquer ou à utiliser. Or, une culture administrative est en création depuis la colonisation qu'il s'agit à la fois de re-connaître et de valoriser en fonction des impératifs de bonne gestion reconnus comme fondamentaux.

2.1. Des trajectoires historiques inédites pour des cultures propres

- ²³ La confrontation du mode de gestion bureaucratique aux sociétés africaines dans une relation de domination globale affirmant que le modèle dominant était non négociable s'est réalisée dans des conditions historiques inédites qui expliquent certains traits les plus caractéristiques de la culture administrative des Afriques.
- ²⁴ La culture administrative, c'est à dire les représentations actives que développent les administrés et les administrateurs de ce qu'est la gestion administrative, s'est construite sur la base de pratiques de longue durée réalisées depuis la période coloniale à partir d'une bureaucratie doublement déviant dans ses modalités de production et d'action et dans son rapport à l'extérieur.

2.1.1. Un apprentissage de formes bureaucratiques déviantes

- 25 D'une part, la culture administrative et l'administration en Afrique sont des produits historiques qui se distinguent très fortement des trajectoires européennes, y compris de celles qui ont importé l'innovation stato-bureaucratique⁷. La raison principale repose sur l'inversion de la relation associant production du système bureaucratique et dynamiques sociales. Dans le monde d'influence européenne ou chinois, l'administration est un produit dérivé d'une entreprise (projet / *Beruf*) de domination particulière, constitué par un ensemble de stratégies, de contraintes externes et internes, de situations inattendues et de productions intellectuelles. Rien ne laissait présager l'émergence et la consolidation du mode d'organisation étatique-bureaucratique. L'administration bureaucratique en tant que système complexe de gestion sociale est le résultat imprévisible et évolutif de dynamiques sociales imbriquées, associant des projets particuliers de domination, un travail de discipline des corps sociaux et de mise en forme de leurs interactions, des nécessités d'association de nouveaux groupes sociaux, et une production intellectuelle de conceptualisation et de légitimation de l'action administrative venant à la fois en fonder la domination et en proposer des variations. Elle est résultat improbable et instrument, produit et producteur d'une forme d'organisation sociale non identifiée ab-initio. En Afrique, la domination coloniale qui s'impose alors que l'idéologie du progrès triomphe, construit le mode d'organisation étatique-administrative occidentale en modèle, en fin, en futur de ces «sociétés» colonisées. Le mode de gestion social bureaucratique n'a pas à être produit: il est déjà connu, déjà constitué, déjà offert à des sociétés dominées qui n'ont plus à ce titre qu'à se modeler sur lui, qui constitue leur promesse de «futurs qui chantent». L'administration, bras séculier de l'Etat, doit dès lors produire la société en réduisant sa capacité de perversion du modèle imposé qui préssage aussi le futur à atteindre. De très nombreuses analyses culturelles ou s'inspirant du paradigme culturel, vont alors considérer que l'échec des organisations bureaucratiques privées ou publiques et plus largement de la «modernisation» trouve son explication dans la nature de la culture africaine définie comme incompatible avec la modernité occidentale. L'explication de l'échec réside plutôt dans les conditions de la production sociale des administrations et de sa confrontation défaillante aux systèmes locaux de significations. L'explication de l'échec pourra se trouver à deux niveaux: En se construisant sur une expérience totale de domination et en se présentant comme le modèle le plus abouti de la civilisation, l'administration a contribué à produire des effets psychosociologiques qui conduisent à la passivité des locaux ou à leur acceptation non combattive de la domination dès lors qu'ils ne parviennent pas à mobiliser dans leur propre histoire locale ou dans leurs grands mythes des formes de contestation de cette domination. On retrouve encore aujourd'hui ce comportement chez les petits fonctionnaires africains, chez lesquels le «service» de l'Etat s'apparente au service de l'incompréhensible, de ce qui reste «autre» et que rien ne permet d'interpréter. En étant construite formellement sur le refus de l'indigénisation, l'administration était condamnée à fonctionner par le recours aux arrangements déviants et diversifiés. Les travaux menés par Warnier (sur éthique du capitalisme au Cameroun), par Zakaria (1999, à propos des conflits entre l'éthique Haoussa/Islamique et l'esprit du capitalisme), par Bierschenk et al. (2000), Blundio et Olivier de Sardan (2001), par Darbon (1989, 2000, 2001) ou les thèses de Marcel Zadi Kessy (1998), soulignent assez comment chaque société va réinterpréter par la multiplication d'arrangements ponctuels, et non régulés par une administration qui imposerait des règles générales communes au prix de

la déclinaison de ses modalités d'action, l'ensemble du mode de gestion bureaucratique. En interdisant la socialisation du modèle de gestion, les acteurs dominants étrangers d'abord puis nationaux, ont amplifié les pratiques déviantes seules susceptibles de construire des ponts avec les systèmes de gestion sociaux locaux incluant leurs systèmes de représentation.

- 26 D'autre part, les administrations coloniales établies dans les Afriques dérogeaient systématiquement aux principes bureaucratiques métropolitains devenant spécifiques dans leurs nature mais surtout dans leurs modalités de fonctionnement⁸. Jamais (sauf dans les colonisations avec colons) ces administrations ne furent construites pour abolir la distance gouvernés / gouvernants et contrôler l'ensemble des activités sociales et économiques des espaces comme le suppose un projet national. L'administration coloniale construisit un système de domination de type impérial repoussant à un futur qui n'arrivera pas son projet étatique. Elle emprunte alors les techniques de l'Empire: droit personnel, recours aux intermédiaires et médiateurs culturels et politiques (Lyautey au Maroc, Faidherbe au Sénégal, Lord Lugard pour l'Afrique anglophone), reconnaissance des minorités assurant la gestion par délégation de leurs membres, acceptation de facto - y compris dans le monde francophone - d'une société plurielle «à la Furnivall» (1944; Smith & Kuper, 1969) dans laquelle se côtoient sans se mélanger des individus aux statuts et droits différenciés et dont on continue à percevoir les formes aujourd'hui. Dans leurs modalités d'intervention, faute de moyens elles se muèrent en administrations d'exploitation et de domination paradoxales. Violentes et velléitaires, fortement militarisées, elles étaient aussi faute de disposer de moyens humains et matériels et faute de temps incapables d'imposer une domination autre que par secousses et incapables d'imposer aux corps et aux esprits des populations cette discipline qui est la marque de la production étatique⁹. Elles furent établies selon des formes dérogeant techniquement aux principes de base de la bureaucratie (Cooper, 1996; Delavignette, 1931). Personnalisation, personification des fonctions, confusion des pouvoirs, négociation systématique des actes, gestion par défaut et sans suivi, *accountability* inexiste ou déconnectée de l'action des sociétés, externalisation de la légitimité (vers la métropole ou la société de colons et non vers la société globale) non professionnalisation ou faible professionnalisation des personnels, contestation du mérite au profit des logiques de réseaux et identitaires... constituent les traits déviants de ces administrations, d'autant plus fort qu'on se rapprochait des administrés (Darbon, 1992). Or, ce sont sur ces modes de gestion déviants que se sont construits les apprentissages de l'administration en Afrique, tant en ce qui concerne la représentation de ce qu'est «le» fonctionnaire et son monde que la définition des rapports à établir avec lui et son monde¹⁰. Les indépendances se sont d'abord caractérisées par l'accentuation de l'occidentalisation de l'administration en important alors systématiquement le modèle bureaucratique et les innovations techniques réalisées au nord, puisqu'il s'agissait de construire désormais un appareil étatique «normal» de promotion de la population. En se réappropriant l'idéologie du progrès sous le vocable du développement et en affinant la normalisation de l'appareil étatique-bureaucratique des Afriques, la petite élite «occidentalisée» des indépendances fondait la légitimité de son pouvoir et de sa domination sur le reste de la population, en rejetant paradoxalement tout contrôle social du pouvoir «moderne», non négociable par des «non-modernes». Cette coupure, légitime dans une conception développementaliste saturée d'idéologie du progrès, a débouché sur le prolongement des pratiques déviantes qui prévalaient à l'époque coloniale. Ces pratiques ont été bien identifiées par les

politistes: politisation des instances administratives, généralisation des formes de clientellisme et de néo-patrimonialisme, transformation de l'activité administrative en une rente ouvrant un double droit de tirage sur l'enrichissement personnel et sur la promotion sociale, neutralisation de tous les efforts de constitution de formes sociales concurrentes et notamment d'un secteur économique privé autonome de l'Etat. Leca et Vatin (1975, pp. 10-11), rassemblent ces caractérisent sous le terme «Etats administratifs» que Timsit identifie comme des modèles de déséquilibre (1993, p. 163-sv). S'ils constituent des Etats administratifs, ce n'est cependant pas par une confiscation du pouvoir par des instances administratives mais par la fusion du politique et de l'administratif dans un système de réseau et de dépendance interdisant tout traitement bureaucratique autonome, c'est à dire suivant ses propres règles, des options arrêtées par les politiques.

2.1.2. L'extérialisation du modèle bureaucratique

- 27 Le système bureaucratique ne se réduit pas à un ensemble de techniques. C'est avant tout un système social supposant une adhésion des acteurs. Les actions bureaucratiques peuvent idéalement se légitimer par la croyance, par l'action publique c'est à dire par l'implication d'une multitude d'acteurs dans la gestion collective et par la «certification» de l'action par des autorités perçues comme neutres ce qui suppose que ces autorités disposent d'une légitimité ou d'une capacité d'imposition particulièrement fortes. Tant pour les croyances que pour la certification, il est frappant de constater que les administrations des Afriques continuent à recourir à l'extérieur pour alimenter leur légitimité, occultant très souvent le travail de mise en forme de la société qu'une domination effective suppose¹¹.
- 28 Le déficit de production d'un discours sur soi-même est alors patent: Foucault (1989) rappelle ainsi qu'on ne peut interpréter la gouvernementalité qu'en terme de disciplinarisation de l'espace et des hommes, tandis que Norbert Elias (1977) souligne le processus de curialisation des Etats fondé sur le gouvernement des corps et des conduites participant de la civilisation des moeurs concomitant de l'émergence de l'Etat moderne, que Pierre Legendre (1988) rappelle les liens associant production institutionnelle et construction des images de l'autorité. Charles Tilly décrit comment se sont construits en parallèle l'Etat et son administration en Occident tandis que Quentin Skinner (2001) montre le travail de production de pensée politique qui est indissociable de la construction structurelle des appareils de l'entreprise de domination étatique. Cette idée de la mise en forme des esprits et des corps est étudiée par Pierre Bourdieu dans le rapport qu'il établit entre habitus et institution. Plus tard dans un travail comparatif sur l'Etat et les bureaucraties Bourdieu et al. (2000) soulignent de la même façon comment le système de domination bureaucratique se produit par ses propres réflexions et ses propres productions qui viennent en définir les règles et en poser les éléments de légitimation en s'imposant par la contrainte physique et surtout symbolique. Comme le rappelle Coulon, l'Etat (et son administration) est une «grande puissance identitaire» qui impose une mise en forme aux revendications sociales, ou tout au moins une mise aux normes formelles lorsque comme en Afrique l'imposition d'un discours sur soi ne parvient pas à saturer le système de production symbolique (Coulon, in Martin, 1994). Le thème du «Scientific state» proposé par Anthony Smith relève de ce type d'analyse qui suppose que «*the rulers use the bureaucratic machine and the fruits of scientific research and technological application to harness resources and mobilise the people in their territory*» (Smith, 1971, pp. 231-232). Cet appareil bureaucratique expression du *scientific state*, contraint par

- la force mais aussi par la production de systèmes de classification, de référents qui édulcorent les *Weltanschauungen* «locales», et sature le marché du symbolique.
- 29 L'analyse en terme de néo-institutionnalisme historique intègre la production des idées et la diffusion de nouvelles idées et représentations du monde comme l'un des facteurs majeurs dans la capacité des acteurs à modifier leurs préférences (Thelen, Steinmo & Longstreth, 1992; Hay & Wincott, 1998; Hall & Taylor, 1998, p. 961).
- 30 Cette référence aux idées est centrale dans l'analyse contemporaine des politiques publiques qui ne cesse de se référer au «référentiel» aux répertoires cognitifs (Jobert, 1998, pp. 134-137) et d'insister sur l'aspect cognitif dans l'interprétation de l'action publique. C'est ainsi la capacité de production de ces idées, et de leur instrumentalisation par les acteurs du politique qui fonde la possibilité de créer un ensemble de référents communs autour desquels peut se bâtir l'action publique commune. La faiblesse des forums en Afrique, c'est à dire des lieux où sont produites, discutées et offertes à débat, des interprétations du monde limite les capacités de remise en forme de l'action publique. Les politiques, ne disposant pas de ces dispositifs d'interprétation mobilisable en fonction des configurations sociales et politiques du moment, n'engagent pas les débats dans les arènes susceptibles de construire du sens autour de l'action publique et de l'administration. Faute d'un tel effort de mise en forme et de mise en ordre des représentations de ce qu'est l'action publique, tant au sein du groupe au pouvoir que dans la relation des acteurs administratifs avec les administrés, il est vain d'espérer qu'un ensemble de techniques puissent pallier l'absence de sens. Ce peut-être un pis-aller ponctuel; en aucun cas une alternative structurelle au risque, ce qui se passe dans la majeure partie des Etats africains, de transformer ces règles en une pure opération de formalisme.
- 31 Certes, la multiplication des textes, réformes, techniques, codes de déontologie n'est pas sans effet dans la construction d'une culture administrative. Elle contribue même lorsque les règles ne sont pas appliquées à saturer le champs des possibles, à structurer le jeu des acteurs, à ouvrir des ressources qui peuvent être saisies par des administrés, ou obliger les détenteurs du pouvoir à modifier ne serait-ce qu'en donnant le change, leur discours¹². Cependant, les techniques et les règles de droit fixent des catégories imposent un nouvel ordre formel établi sur de nouvelles catégories (citoyen, fonctionnaire, agent public, administré, justiciable, contribuable...), et fondent ce faisant des opportunités mais pas des obligations. C'est cette déconnexion entre la production de règles et leur appropriation par les sujets qui explique que la production normative formelle, ne constitue pas une alternative à l'obligation par les administrations africaines de produire un discours sur elles-mêmes, capable à la fois de fonder leur identité spécifique et de contraindre à son respect par saturation idéologique des représentations. Or, ces administrations des Afrique ne parviennent pas à réaliser ce travail idéologique de disciplinarisation des comportements, de contrainte des conduites par la constitution de discours préemptant les représentations ou les préférences, ici encore sauf exceptions¹³. Les responsables des administrations donnent le change de ce vide idéologique en se référant en permanence aux productions extérieures. La culture de l'administration se construit ainsi de manière très lâche par des pratiques non disciplinées, par l'imposition de règles non négociables et par l'évocation de discours sur l'administration produits à l'extérieur. La facilité avec laquelle la plupart des administrations des Afriques absorbent les innovations techniques et politiques bureaucratiques, les changements d'orientations bureaucratiques, par rapport par exemple aux administrations du nord, où les réformes

administratives s'articulent autour de conflits de représentations et d'idées, témoignent de la non disciplinarisation des esprits et non pas d'une capacité remarquable à capter les réformes!!!. Dans l'administration cela se traduira par une culture d'administration très volatile. Dans le public, la culture administrative sera d'autant plus fluctuante que faute d'un discours de l'administration sur elle-même contraint pluralité de jeux est ouverte. L'administration devient une opportunité et non pas un système de gestion et de croyance dont les référents s'imposent à tous. La culture administrative est purement instrumentale et non idéologique, ce qui constitue le caractère le plus frappants de ces administrations dont les missionnaires ne sont pas des prosélytes!!!.

- ³² Cette défaillance de discours sur soi-même s'explique par la situation de dépendance dans laquelle se trouvent les administrations du sud et par les jeux d'interface qu'elle suppose. Les débats idéologiques et la production de technologies administratives sont largement monopolisés par les Etats dominants du nord qui imposent et leurs enjeux en Afrique et leurs technologies via leur contrôle des organismes financiers et surtout des marchés de l'expertise et de la formation académique (Mikulowski, 1999; Darbon, 2001). L'absence de forums locaux porteurs de rémunérations (matérielle ou symbolique) où ces idées pourraient être débattues et la diversité des formations reçues par ces élites administratives qui conduit à des oppositions radicales de choix idéologiques et à des allégeances externes très concurrentielles (Ngouo, 2000, p. 126), concrétisent et expliquent partiellement cette situation de domination. Il faudrait y rajouter la marginalité du continent dans les débats politique au cours des cent dernières années (à la différence de l'Inde ou même en RSA ou du Sénégal) et la faiblesse des mouvements de contestation de l'ordre politique interne privés de forums où s'articuleraient interprétations du monde et stratégies d'action politique, qui ne produisent pas de modèle de contre société et n'obligent pas le pouvoir à produire à son tour une idéologie, à s'engager dans un combat pour la conquête des esprits¹⁴.
- ³³ Dans cette domination internationale, les acteurs administratifs et politiques dominants du sud jouent un rôle actif puisque non seulement ils participent aux marchés de l'expertise et de la formation académique mais ils y puisent encore la légitimation de leurs propres domination «hors sol» en fondant la légitimité de leur pouvoir sur les orientations définies comme légitimes par le marché international ce qui leur permet de réduire leur dépendance politique à l'égard de leurs propres populations. Les transitions démocratiques devraient être évaluées à ce critère d'internalisation des débats idéologiques impliquant la production de l'appareil de gestion bureaucratique: le Mali, la RSA, le Ghana de Rawlings ont sans doute été parmi les Etats qui ont le mieux réussi à assumer cette situation de domination en l'associant à une consultation ou une écoute systématique de la population.

2.2. Les traits saillants de la culture administrative

- ³⁴ La culture administrative en Afrique pourra être caractérisée par quelques traits saillants très généraux dont l'énumération - méthodologie oblige (voir supra) - n'a d'autres objectifs que de suggérer des possibles . Un petit nombre de travaux tente d'identifier des variables caractéristiques du fonctionnement des organisations (essentiellement privées mais parfois publiques) en Afrique: Bourgoin, 1984; Delalande, 1987; Kiggundu, Jorgensen et Hafsi, 1983, pp. 66-84; Jones, Blunt et Sharma, 1996, pp. 455-467; Blunt et Jones, 1992; Jaeger et Kanungo, 1990; Ould Dada, 1983, pp. 3-34; Blunt, 1990, pp. 299-313; Leonard,

1987, pp. 899-910; Morris, 1977, pp. 78-83; Proulx, 2001. Ces études identifient des variables souvent présentées comme culturelles mais pouvant tout aussi bien être interprétées comme structurelles, ou plutôt dans une perspective de sociologie historique comme le résultat de configurations historiques complexes mais identifiables, de pratiques¹⁵. Or, ces pratiques, par les apprentissages qu'elles génèrent, favorisent la construction de chemins de routine, de «path dependency», qui se traduisent par la réplication dominante de comportements et d'attitudes. On peut en proposer une interprétation selon la division adoptée plus haut différenciant culture d'administration (*corporate culture*) et culture de l'administration.

2.2.1. En matière de culture d'administration ou de *corporate culture* tout d'abord

- 35 Paradoxalement, alors que l'essentiel des programmes d'ingénierie administrative et de réforme des Etats depuis les indépendances ont porté sur la refonte du fonctionnement des administrations, la connaissance de la culture des administrations des Afriques est particulièrement défaillante (Ngouo, 2000; Darbon, 2001; Raffinot & Roubaud, 2001). La culture de l'administration sera définie comme non bureaucratique ou pour la plupart des auteurs comme faiblement bureaucratique par comparaison avec les modèles occidentaux, avec des écarts extrêmes entre administrations nationales et dans le temps. Politisation et constitution en clientèles politico-administratives, incompétence, faible professionnalisme, amateurisme, dilettantisme et absentéisme et pluri-emplois, vénalité et corruption, forte personification et personnalisation des traitements, inégalités, faible implication dans les missions confiées, très forte hiérarchie et absence de sanction ou de promotion effective liée à l'accomplissement des tâches et au mérite, sont les traits les plus souvent décrits qui fondent cette analyse en terme de culture non bureaucratique des administrations des Afriques.
- 36 Cette culture non bureaucratique doit cependant être positionnée sur deux niveaux très différents correspondant au sein des administrations en Afrique à deux cultures et deux problèmes très différents.
- 37 La culture non bureaucratique au niveau des personnels d'exécution (catégories D, C et B inférieures) se fonde principalement sur une question de formation et de compétence: Disposant d'une formation très limitée ne conférant pas une capacité d'interprétation, de recul ou de réflexion sur les actes réalisés, de négociation «à la marge» ou d'évaluation de la pertinence des positions par rapport à celles du supérieur, formés par des organismes très disparates et souvent inspirés par des philosophies administratives divergentes, les fonctionnaires du rang ne pensent l'administration qu'en terme d'action quotidienne. L'absence de culture bureaucratique se traduit par le recours à la routine, au formalisme, à l'escapisme, au renvoi systématique vers les supérieurs hiérarchiques et par l'incapacité d'un apprentissage autonome faute de décisions hiérarchiques stables et prévisibles et la soumission à un principe hiérarchique personnalisé fondée non pas sur une division des fonctions mais sur le positionnement dans un réseau clientéliste. Le fonctionnaire d'exécution réplique des attitudes et comportements en cours, des pratiques produites par le système d'action concret disponible, qu'il interprète comme l'expression du modèle d'action bureaucratique, alors qu'elles se constituent en marge. Le poids des cultures locales «des administrés» sur la culture d'administration au niveau des petits fonctionnaires est très réel. La perception de l'administration à travers la personne du fonctionnaire du rang et de ses obligations sociales affecte évidemment la capacité de

l'agent à disparaître derrière ses fonctions. L'imposition de l'ordre bureaucratique par les supérieurs hiérarchiques étant le plus souvent défaillante sinon inexistante (absence de rappel aux règles, de mobilisation du système de sanction, des principes de contrôles et de responsabilité, et développement de pratiques déviantes), elle ne peut servir de protection au petit fonctionnaire contre la culture sociale.

- ³⁸ Cela ne signifie pas non plus qu'il n'y ait pas de culture d'administration dans les catégories supérieures de la fonction publique. La culture effective de ces administrations telle qu'elle est exprimée par les relations sociales au sein de l'institution, les jeux constants entre pratiques formelles et pratiques informelles qui règlent les comportements est très mal connue - bien qu'identifiée depuis longtemps¹⁶ - alors que c'est certainement l'une des clés de la définition d'une ingénierie administrative efficace. Il s'agit d'une culture d'ordre, dans un Etat administratif, caractérisé par l'assimilation des serviteurs de l'état (les fonctionnaires) au groupe au pouvoir. Les fonctionnaires d'autorité et de décision (catégories A et B) partagent un ensemble de valeurs et de conduites, de stratégies de reproduction dans les instances de pouvoir. Ils émargent à plusieurs types de culture d'administration: par l'internationalisation de leurs carrières ils accèdent à la culture bureaucratique de forme occidentale qui légitime leurs fonctions à l'extérieur - et donc à l'intérieur en raison du processus de légitimation par externalisation; par un accès commun et légitime aux ressources de l'Etat et le partage de trajectoires professionnelles internationales et de connivences sociales ils participent à une culture locale d'administration d'ordre dans laquelle le savoir-vivre en commun, l'arrangement négocié et la connivence fondée sur des faux-semblants assumés l'emportent toujours sur la règle formelle parce qu'ils permettent de s'identifier et de se différencier. La déconnexion structurelle des deux types de culture d'administration auxquelles émargent les élites explique leur incapacité à se féconder mutuellement. L'attitude du haut fonctionnaire dans son administration n'influence que marginalement sa position dans l'administration «jet-set». Dans ces conditions gérer un service administratif sans imposer la disiplinarisation bureaucratique et en laissant les cultures locales phagocyter l'action bureaucratique apparaît comme un acte rationnel: il évite la remise en cause des avantages organisés sans coût pour le positionnement externe.
- ³⁹ Les administrations ainsi organisées par des réseaux liés aux intérêts d'un patron politique expression de cette culture d'ordre ont développé une culture administrative qui est définie par S. B. Peterson comme «risk-averse» (Peterson, 1998, p. 44). Toute réforme visant à accroître l'efficacité de la gestion administrative étant susceptible de réduire les rentes bénéficiant aux agents ou aux clients du patron de réseau et de remettre en cause la culture d'ordre, génère un risque de sanction et de marginalisation très élevé alors que l'inaction ou la routine seront attendues et l'échec souvent toléré parce qu'ils ne discutent pas les situations acquises. Lorsque Goran Hyden note que les bureaucraties africaines «lack organizational intelligence» et que «their ability to learn from past mistakes is limited»(1983, p. 147), il ne fait que constater une situation mais n'en tire pas la double explication: insuffisance technique (contrôle hiérarchique et compétence) qui pourrait être traitée par des mesures techniques; et refus de remise en cause d'un ordre de préséance établi (culture d'ordre) que seules des transformations profondes de l'ordre politique ou la remise en cause du mono pole étatique sur la gestion des affaires publiques sont susceptibles de contrer.

2.2.2. La culture administrative des Afriques¹⁷

- 40 Berman et Tettey dressent un état très négatif de cette culture administrative considérant que l'absence d'une *bureaucratic corporate culture* fondée notamment sur le sens de la probité et de la professionalisation « ...contribute to a pervasive lack of trust in society that constrains individuals to rely on the personalistic ties of ethnic communities and patron-client relations, and undermine the extension of impersonal social relations in both the market and the state»(2001, pp.10-11). On notera que les auteurs inversent la relation classique qui impute les défaillances de la culture administrative à la perversité de la culture sociale. Il s'établit entre les deux termes une interaction réciproque qui contribue à l'émergence de la culture administrative, déviante en Afrique faute d'un effort d'imposition par l'administration du discours sur elle-même.
- 41 Les sociétés, et plus précisément encore les acteurs ont «appris» à développer des stratégies relationnelles adaptées avec ces administrations si particulières, contribuant ainsi à «institutionnaliser» un type de relations *administrations-administrés* dont les caractéristiques principales étaient déjà présentes dans la période coloniale et ont été héritées par les administrations indépendantes (Delavignette, 1931; Althabe, 1975). La relation administration / administrés s'est établie sur des pratiques d'incertitudes et de discrimination débouchant sur une culture de la crainte, de l'évitement et de la prédation ponctuelle si l'opportunité se présente. Escapisme et évitement systématique, dont Hirschmann a si bien illustré les formes avec son «exit option», dilution de l'activité dans l'extensif et l'informel pour échapper au contrôle bureaucratique, généralisation de la personnalisation des traitements, court-circuit systématique des procédures et de la hiérarchie théorique par jonction avec les réseaux politiques ou sociaux et culturels, patrimonialisation des postes et fonctions, détournement des règles et principes plutôt qu'arrangements «à la marge», recours systématique à l'occultation ... caractérisent cette culture administrative très particulière qui appréhende la contrainte bureaucratique comme un coût, un risque voire un danger imprévisible sinon par le détournement des procédures et des circuits. Dans ces conditions le formalisme systématique (le routinisme) ou inversement la mobilisation d'autres liens sociaux ou d'autres réseaux de contournement sont autant de stratégies pour donner à l'action administrative et à la relation administrés / administration une prévisibilité.
- 42 Dans cette relation l'administration comme institution ou comme action est entièrement réinterprétée par les multiples référents culturels locaux en fonction de leurs propres systèmes de signification, eux même modifiés par l'impact du mode de gestion administratif et de ses éléments de représentations. Pour résumé, on contourne l'administration pour lui redonner ses qualités théoriques de prévisibilité. L'interaction entre ces deux termes devraient produire une socialisation réciproque et constituer des zones de cohérence entre elles. C'est tout le sens de la remarque de Delavignette qui constatait dans les années 1930 en Afrique francophone que «*le pays puisait une santé générale dans les malaises individuels*». De la même façon que le «*diversity management challenges conformity and formalism (in which process substitutes to result)*» (Caiden & Caiden, *op.cit.*, p. 17), la notion de culture administrative va supposer de confronter les règles ou les énoncés normatifs aux conditions de leur instrumentalisation et de leur interprétation par les «*administrés*». Ces derniers ne peuvent se définir simplement par leur position de dominés dans une relation d'imposition par l'administration de la force mais encore comme participant au moins en terme de croyance de ce système de domination. Eric

Lanoue dans son étude longitudinal de 50 ans de système scolaire ivoirien montre comment la privatisation de l'enseignement loin d'indiquer une fin de la société d'Etat est au contraire l'expression paradoxale de sa construction, « ...le signe d'une «privatisation sociologique» c'est à dire une forme inédite pour des fractions sociales africaines, de renouvellement et de réinvestissement local ou international. C'est une réappropriation témoignant d'une construction social historique du secteur et de la relation à l'Etat, illustration même de la construction d'un Etat inédit» (2002, p. 24).

- 43 Si l'entreprise de domination wébérienne bureaucratique peut-être qualifiée de réussie c'est parce qu'elle réalise à la fois la monopolisation de la contrainte physique et de la contrainte morale, ces deux contraintes imposées de l'extérieur et intériorisée par l'acteur étant le signe de la qualité d'administré. La défaillance du processus en Afrique procède moins de la virulence des cultures sociales que de l'extrême débilité de la culture d'administration, qui faute de se constituer en discipline des corps et des esprits est incapable d'orienter les négociations de sens et de procédures, et ne peut que les subir. La norme bureaucratique est alors instrumentalisée pour mener des actions non conformes à ses valeurs, confirmant l'existence d'une culture administrative d'opportunité et non pas de légalité négociable à la marge. Geffray donne une lecture remarquable de cette situation dans un article fondamental montrant comment au sud (Amérique latine et Afrique) le combat croyances contre croyances institutionnelles est au cœur des dynamiques sociales et politiques (Geffray, 2000)¹⁸.
- 44 Cette relation administrations / administrés fondée sur la non implication associée à l'intermédiation systématique des actes par des médiateurs structurels et culturels signale bien que la présence administrative est désormais décelable partout mais de manière très diffuse et différenciée (Darbon, 1989; Olivier de Sardan & Bierschenk, 2000). Il s'ensuit une «africanisation» de l'action administrative qui se construit selon le niveau de compétence des acteurs à travers les multiples traductions de l'acte administratif dans les cultures locales. Nous sommes ainsi au cœur des problématiques de l'institutionnalisation qui ne peut se définir que comme la rencontre d'un institué désignant l'ordre et d'un instituant qualifiant les «dés-ordres» proposés par les jeux d'acteurs (par action, omission ou conséquence). Ces jeux d'acteurs contestent l'ordre et construisent par leur confrontation avec l'ordre la dynamique de construction du social et de l'administratif. C'est cette construction historique des significations qui produit le phénomène bureaucratique via la complexité des interactions sociales c'est à dire des positionnement et des interprétations que leur donnent les acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

L. ADAMOLEKUM (ed), *Public Administration in Africa, Main Issues and Selected Country Studies*,

Boulder, Westview Press, 1999.

J. L. AMSELLE, *Logiques métisses, anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Paris, Payot, 1990.

- O. E. ASHFORD, *British dogmatism and French pragmatism: central-local policy-making in the Welfare state*, London, G. Allen & Urwin, 1982.
- W. G. ASTLEY, Administrative Science as Socially Constructed Truth, *Administrative Science Quarterly*, 30, 1985, pp. 497-513.
- B. BADIE & P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1982.
- J.F. BAYART, *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
- B. J. BERMAN & W. J. TETTEY, «African states, bureaucratic culture, and computer fixes», *Public Administration and Development*, 21, 2001, pp. 1-13.
- T. BIERSCHENK, J. P. CHAUVEAU et J. P. OLIVIER DE SARDAN, *Courtiers en développement, les villages africains*, Paris, Karthala, 2000.
- H. BLAIR, «Institutional Pluralism in Public administration and politics: applications in Bolivia and Beyond», *Public Administration and Development*, vol. 21, 2001, pp. 119-129.
- G. BLUNDIO et J. P. OLIVIER DE SARDAN, *La corruption au quotidien*, Paris, Karthala, 2001.
- P. BLUNT, «Strategies for enhancing organizational effectiveness in the Third World», *Public Administration and Development*, 10, 3, pp. 299-313, 1990.
- P. BLUNT & M. L. JONES, *Managing organizations in Africa*, Berlin, De Gruyter, 1992.
- J. L. BODIGUEL, «La transformation du rôle de l'Etat freinée par le citoyen?», IIAS/IIAS, Québec, 14-17 Juillet 1997.
- P. BOURDIEU, O. CHRISTIN et P. E. WILL, «Sur la science de l'Etat», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 133, Juin 2000.
- H. BOURGOIN, *L'Afrique malade du management*, Paris, Picollec, 1984.
- F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18ème au 20ème siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.
- M. CAHEN, *La nationalisation du monde, Europe, Afrique, l'identité dans la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- N. J. CAIDEN & G. E. CAIDEN, «Strategies for Meeting the Challenges of Diversity Management in the Civil Service», AIEIA/IAS, Athènes, Juillet 2001.
- G. CALLENDER, J. JOHNSTON, G. HAMMERSCHMIDT, R. MEYER & K. SANDNER, «The discourse of Privatization and Corporatization of Employment Services in Austria and Australia», AIEIA/IASIA, Athens, July, 2001.
- P. CHABAL & J. P. DALOZ, *L'Afrique est partie*, Paris, Economica, 2000.
- J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, PUF, 1994.
- J. CORKERY, T. OULD DADDAH, C. O'NUALLAIN et T. LAND (dir.), *La gestion de la réforme du secteur public: une étude comparative des expériences de divers pays en matière de gestion de programmes de réforme des institutions administratives du gouvernemental central*, Bruxelles/Maastricht; IISA/ECDPM, 1998.
- C. COULON et D. MARTIN (dir.), *Les Afriques politiques*, Paris, La découverte, 1989.
- C. COULON, «Etats et identités», in D. Martin (dir), *Cartes d'identité: comment dit-on «nous» en politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.

- C. COULON, «La tradition démocratique au Sénégal: histoires d'un mythe», in C. Jaffrelot, *Démocratie d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2000, pp. 67-92.
- R. CROOK & J. MANOR, *Enhancing participation and institutional performance: democratic decentralisation in South Asia and West Africa*, A report to ESCOR, Overseas Development Administration, 1994.
- M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, PUF, 1964.
- D. DARBON, *L'administration et le paysan en Casamance*, Paris, Pédone, 1989.
- D. DARBON, «Administrations et sociétés», in C. Coulon et D. C. Martin (dir), *Les Afriques politiques*, Paris, La découverte, 1991.
- D. DARBON, «Comparer les administrations publiques du nord et du sud: orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques», Colloque RIPC, «Comparer aujourd'hui», IEP Bordeaux, 2001.
- D. DARBON, «De l'introuvable à l'innommable: Fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques», *Autrepart*, pp. 27-42, 2001.
- D. DARBON, «Uniformisation et globalité: les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines», *Afrique contemporaine*, 3ème trimestre, numéro spécial, 2001, pp. 48-62.
- D. DARBON et J. DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.
- P. DELALANDE, *Gestion de l'entreprise industrielle en Afrique*, Paris, Economica, 1987.
- R. DELAVIGNEITE, *Paysans noirs*, Paris, Stock, 1931.
- M. DIA, «Africa's Management in the 1990's and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions», *World Bank*, 25, 1997.
- A. DUNSIRE, «Then and Now Public Administration, 1953-1999», *Political Studies*, XLVII, n°. 2, 1999, pp. 360-378.
- O. P. DWIVEDI, B. D. JAIN & B. O. DUA, «Imperial Legacy, Bureaucracy and Administrative Changes, India, 1947-1987», *Public Administration and Development*, 9, n°. 3, pp. 253-269, 1989.
- O. P. DWIVEDI & J. I. GOW, *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto, Broadview Press, 1999.
- S. EISENSTADT, «Les problèmes des bureaucraties naissantes dans les régions en développement et les nouveaux Etats», in B. F. Hozelitz & W. E. Moore (eds), *Industrialisation et société*, Unesco, Mouton, 1963.
- N. ELIAS, *La civilisation des mœurs*, Paris, Livre de poche, 1977.
- M. FOUCAULT, «La gouvernementalité», *Magazine littéraire*, n°. 269, Septembre 1989, pp. 97-103.
- C. GEERRZ, *The Interpretation of Cultures*, New York. Basic Books, 1973.
- J. S. FURNIVALL, *Netherlands India: a study of Plural economy*, Cambridge UP, 1944.
- C. GEFFRAY, «Etat, richesses et criminels», *Mondes en Développement*, 228, n°. 10, 2000, pp. 15-30.
- P. GESCHIERE, *Village communities and the state: changing relations among the Maka of the Eastern Cameroon since the colonial conquest*, London, Kegan Paul, 1982.
- A. A. GOLDSMITH, «Risk, Rule and Reason: Leadership in Africa», *Public Administration and Development*, 21, 2001, pp. 77-87.

- I. GOW & Carmen DEL PARDO, «Comparer des fonctions publiques différentes: les avantages d'une analyse à plusieurs niveaux dans la comparaison Canada-Mexique », *Revue Internationale de Science Administrative*, 65, n°. 4, Décembre, 1999, pp. 623-649.
- P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1975.
- P. A. HALL & R. C. R. TAYLOR, «The potential of Historical Institutionnalism: a Response to Hay and Wincott», *Political Studies*, vol. XLVI, n°. 5, December, 1998.
- J. HANNOYER (dir.), *Guerres civiles: économies de la violence, dimensions de la civilité*, Paris, Karthala, 1999.
- C. HAY & D. WINCOTT, «Structure, Agency and Historical Institutionalism», *Political Studies*, XLVI, n°. 5, December 1998, pp. 951-957.
- G. HESSELING et al., *Histoire politique du Sénégal: institutions, droit et société*, Paris, Karthala, 1985.
- B. HIBOU, «Le capital social de l'Etat malfaiteur ou les ruses de l'intelligence économique», in J. F. Bayart, B. Hibou & S. Ellis, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris, Complexe, 1997.
- C. HODGKINSON, *Towards a Philosophy of Administration*, New York. St Martin's Press, 1978.
- G. HOFSTEDE, *Culture's consequences: International Differences in Work-Related Values*, Sage, California, 1980.
- G. HOFSTEDE et D. BOLLINGER, *Les différences culturelles dans le management: comment chaque pays gère-t-il ses hommes*, Paris, Editions d'organisation, 1987.
- C. HOOD, «A public management for all seasons», *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3-19.
- G. HYDEN, *No shortcut to progress, African Development Management in Perspective*, London, Heineman, 1983.
- A. M. JAEGER & R. N. KANUNGO (eds), *Management in Development Countries*, London, Routledge, 1990.
- B. JOBERT, «La régulation politique: le point de vue d'un politiste», in J. Commaille & B. Jobert (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.
- M. JONES, P. BLUNT, K. SHARMA, «Managerial perceptions of leadership and management in African public service organisation», *Public Administration and Development*, 16, 1996, pp. 455-467.
- B. KABATU-SUILA, cité in Marcel Zadi Kessy, *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, Abidjan, Editions CEDA, 1998.
- M. KAUL, «The New Public Administration: management innovations in government », *Public Administration and Development*, 17, 1997, p.13-sv.
- M. N. KIGGUNDU, J. J. JORGENSEN & T. HAFSI, «Administrative theory and practice in developing countries: a synthesis», *Administrative Science Quarterly*, 28, 1983, pp. 66-84.
- H. KROUKAMP, «Batho Pele: Placer le citoyen au centre de la transformation des services publics dans une Afrique du Sud en pleine mutation», *RISA/IRAS*, 65, n°. 3, Septembre 1999, pp. 385-398.
- E. LANOUË, *Les politiques de l'école catholique en Afrique de l'Ouest: le cas de la Côte d'Ivoire (1945-2001)*, Thèse de l'EHESS Paris, 2002.
- E. LE ROY & G. HESSELING (dir), «Le droit et ses pratiques», *Politique Africaine*, Paris, Karthala, 1990.
- E. LE ROY, *Le jeu des lois: une anthropologie dynamique du droit avec des consignes et des conseils pour le jeune joueur juriste*, Paris, LGDJ, 1999.

- J. LECA et J. C. VATIN, *L'Algérie politique*, Paris, FNSP, 1975.
- P. LEGENDRE, *Le désir politique de Dieu: étude sur les montages de l'Etat et du droit*, Paris, Fayard, 1988.
- D. LEONARD, «The political realities of African management», *World Development*, 15, 1987, pp. 899-910.
- D. L. LINDAUER & B. NUMBERG (eds), *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reforms in Africa*, New York. The World Bank. 1990.
- J. G. MARCH & J. P. OLSEN, *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York. Free Press, 1989.
- D. C. MARTIN, *Tanzanie, l'invention d'une culture*, Paris, Presses de la FNSP, 1988.
- D. C. MARTIN, *The Cultural Dimension of Governance*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economies (1991), 1992, pp. 325-341.
- D. C. MARTIN, «Identity, Culture, Pride and Conflict», in S. Bekker & R. Prinsloo (eds.), *Identity? Theory, Politics and History*, Pretoria, HSRC, 1999, pp. 187-200.
- D. C. MARTIN, «Pratiques culturelles et organisations symboliques du politique», in D. Cefai, *Cultures politiques*, Paris, PUF, 2000, pp. 117-135.
- J. M. MBAKU, *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The public choice perspective*, Florida, Krieger, 2000.
- J. M. MÉDARD, «L'Etat et le politique en Afrique», *Revue Française de Science Politique*, 50, 4-5, 2000.
- J. S. MIGDAL, «Studying the State», in M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (eds.), *Comparative politics, rationality, culture and structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- W. MIKULOWSKI, «Aide extérieure comme instrument de globalisation et de standardisation des systèmes administratifs (expériences des pays en développement et des pays en transition)», IISA, Conférence régionale, Bologne, Juin 1999.
- G. MORGAN, *Images of Organizations*, Beverly Hill, Sage, 1986.
- J. MORRIS, «The transferability of western management concepts and programmes: an East African perspective», in W. Stifel, J. Black & J. Coleman (eds), *Education and training for public sector management in developing countries*, New York, The Rockefeller Foundation, 1977, pp. 78-83.
- J. N. MOYO, *The politics of administration: understanding bureaucracy in Africa*, Harare, Sapes Book, 1992.
- P. MULLER & B. JOBERT, *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.
- J. C. MUNENE, S. H. SCHWARTZ & P. B. SMITH, «Development in Sub-Saharan Africa: Cultural Influences and Manager's Decision Behaviour», *Public Administration and Development*, 20, 2000, pp. 339-351.
- M. NEMBOT, 2000, *Le glas de la fonction publique dans les Etats d'Afrique francophone*, Paris, L'Harmattan.
- J. P. NETTL, «The state as a conceptual variable», *World Politics*, 20, n°. 4, July, 1968, pp. 559-592.
- L. B. NGOUO, «La consultation en développement organisationnel dans le contexte de l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne: rôle et responsabilité des Consultants», RISA, 66, n°. 1, Mars 2000, pp. 123-137.
- L. NOLAN, «Just and Honest Government», *Public Administration and Development*, 18, n°. 5, 1998, pp. 447-456.

- T. OULD DADAH, «Valeurs socio-culturelles et administration publique», *Afrique contemporaine*, n°. 125, 1983, pp. 3-34.
- S. B. PETERSON, «Saints, demons, wizards and systems: why information technology reforms fail or underperform in public bureaucracies in Africa», *Public Administration and Development*, 18, n°. 1, 1998, pp. 37-60.
- R. D. PUTNAM, *Making Democracy Work: civic tradition in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- M. RAFFINOT & F. ROUBAUD (dir), «Les fonctionnaires du sud entre deux eaux: sacrifiés ou protégés?», *Autrepart*, n°. 20, 2001.
- REFORMING OUR PUBLIC SERVICES, The Prime Minister's Office of Public Service Reform, UK, March, 2002.
- F. RIGGS, *Administration in developing countries: the theory of prismatic societies*, Boston, Houghton-Mifflin, 1964.
- M. H. ROSS, «Culture and Identity in Comparative Political Analysis», in M. Lichbach & A. S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: rationality, culture and structure*, New York, Cambridge University Press, 1997, pp. 42-80.
- L. ROUBAN, «La culture de la fonction publique et la réforme administrative», in G. Peters & O. Savoir (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Quebec, Presses de l'Université Laval, 1995, pp. 19-48.
- P. SADRAN, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1992.
- G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, 1& 2, Chatham, Chatham House, 1987.
- Y. SCHEMEIL, «Les cultures politiques», in J. Leca & M. Grawitz, *Traité de science politique*, vol. 3, Paris, PUF, 1985.
- P. C. SCHMITTER & G. LEHMRUSCH, *Patterns of Corporatist Policy Making*, London, Sage, 1982.
- D. SCHNAPPER et A. DARBEL, *Le système administratif*, Paris, CSE, 1972.
- J. SHAW, «Cultural variations in management practices: an exploration of the management trainer's dilemma», *Public Administration and Development*, 18, 1998.
- Q. SKINNER, *Les fondements de la pensée politique moderne*, Paris, Albin Michel, 2001.
- A. SMTIH, *Theories of nationalism*, London, Duckworth, 1971.
- G. SMTIH & L. KUPER, *Pluralism in Africa*, Berkeley, University of California, 1969.
- K. THELEN, S. STEINMO & F. LONGSTRETH (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- J. C. THOENIG & F. DUPUY, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- G. THUILLIER & R. CATHERINE, *Introduction à une philosophie de l'administration*, Paris, A. Colin, 1969.
- G. TIMSIT, *Administrations et Etats: étude comparée*, Paris, PUF, 1987.
- J. VANDERLINDEN, *Anthropologie Politique*, Paris, Dalloz, 1996.
- A. WILDAVSKY, «Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation», *American Political Science Review*, 81, n°. 1, 1987, pp. 1-21.
- M. ZADI KESSY, *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, Abidjan, Editions CEDA, 1998.

Y. ZAKARIA, *Entrepreneurial Ethic and Trust: Cultural Foundations and Networks in the Nigeria Plastic Industry*, Alderhsot, Ashgate Publishing, 1999.

J. ZILLER, *Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*, Paris, Montchrestien, 1993.

NOTES

- 1.** On renverra ici aux travaux portant sur l'histoire de l'analyse des organisations et le passage en organisations publiques du droit public à l'études des administrations, à la science administrative, à la sociologie des organisations et au management public: Dunsire, 1999; Hood, 1991; Chevallier, 1986.
- 2.** Pour un bilan critique voir: Darbon, 2001; Hood, 1991; Shaw, 1998, pp. 400-401.
- 3.** On lira pour un bilan: Berman & Tettey, 2001, pp. 1-13.
- 4.** On reprendra ici l'appréciation classique de Martin sur l'Etat: «*The state does not exist in a vacuum. It operates within an environment in which people share certain beliefs and values, compete for some objectives and associate for other, and differ in their ideas about power and how it should be exercised*» (1992, p. 325).
- 5.** On n'adoptera pas ici la définition proposée par Ziller: «*Une somme de valeurs et d'attitudes à l'égard de la manière dont doit fonctionner l'administration, partagées plus ou moins consciemment par l'ensemble des acteurs de l'appareil politico-administratif*» (1993, p. 458), parce qu'elle présente déjà un aspect normatif fort qui la réserve automatiquement au seul monde des agents de l'administration.
- 6.** Denis Martin en partant des analyses de Geertz écrira: «*Various layers of meaning are disclosed through the anthropologist's thick description. These meaning systems are symbolic and do not impose imperative rules, but circulate meanings and understandings that can be expressed in direct and disguised forms. They grant actors a relative degree of autonomy in conceiving, interpreting and articulating with the society in which they live*» (in Bekker & Prinsloo, 2000, pp. 189-190). Hall & Taylor écrivent pour leur part: «*Provided historical institutionalists acknowledge that few fields of action are governed by a single set of ideas but rather that when selecting a particular course of action, actors can usually choose from a repertoire of ideas...ideas can then be seen as more than «cognitive filters»; they are the building blocks of action. Such a conception allows the analyst to see how structure and agency can both be operative in the same situation: ideas of various sorts provide a set of structured elements from which the actors work and also the elements with which they work*» (1998, pp. 961-962).
- 7.** Badie & Bimbaum (1986) et Skinner (2001) pour souligner la communauté «européennes» des débats d'idées, et même plus largement occidentale.
- 8.** Ici encore les écarts nationaux sont considérables. L'administration au Sénégal et en Afrique du Sud par exemple avec leur ancienneté d'implantation et leur construction au service d'une population de nationaux ont produit une véritable tradition administrative qui marque en profondeur la culture administrative contemporaine, et s'avère beaucoup plus proche du modèle indien, où l'administration était appréciée par les élites indiennes modérées comme à la fois «so British et so unbritish (Dadabhaï Naoroji) » que des administrations coloniales de pure domination sans colon (Coulon, 2000, pp. 67-92.; Jaffrelot, 1998, pp. 62-63).
- 9.** La différence est ici fondamentale avec l'expérience indienne et son Indian civil service et ses cent ans de domination. Un politique indien K. M. Munshi peut ainsi écrire «*Nous ne*

devons pas oublier ce fait très important que pendant cent ans, la vie publique indienne s'est largement inspirée des traditions de la loi constitutionnelle britannique... Après une telle expérience, pourquoi devrions nous revenir sur les traditions qui ont été forgées au cours des cent dernières années...?», (in Jaffrelot, 1998, pp. 69-70).

10. Des romans comme «*L'étrange destin de Wangrim* », «*Le vieux nègre et la médaille* », les ouvrages de R. Delavignette ou G. Althabe ou les mémoires d'anciens administrateurs coloniaux, témoignent de ces représentations. On renverra ici à la base LITAF (www.cean.u-bordeaux.fr).

11. Dans certains pays, la légitimation par l'action publique est aussi au moins financièrement et parfois techniquement dépendante de l'extérieur.

12. Le cas du Zimbabwe est ici très intéressant: les incohérences d'un régime autoritaire, ayant fort peu de respect pour le principe «*law must prevail*» est obligé de faire semblant de respecter une forme légale qui est la base de sa condamnation internationale et interne... et de son discours de légitimation!!

13. Pour une telle exception la scolarisation en Côte d'Ivoire, Lanoue, 2002.

14. On trouve bien sûr plusieurs exceptions, le cas sud-africain étant ici particulièrement exemplaire: Darbon (in Hannoyer, 1999, pp. 261-278).

15. On trouvera un exemple parfait d'une lecture par les pratiques de comportements administratifs dans l'ouvrage de Ashford (1982), montrant non seulement que la représentation culturelle est souvent fausse voire ici inversée, mais surtout que l'action publique résulte de configurations d'actions.

16. On renverra ici bien sûr à Riggs, montrant à propos de la Thaïlande comment se constituent les écarts entre pratiques formelles bureaucratiques et informelles: Ould Dadah, 1983 ; Darbon, 1989.

17. On renverra ici à Darbon, in Coulon & Martin, 1989.

18. Geffray écrit «*Les effets moraux de la trahison de l'idéal du bien public sont comme tels des effets sociaux: du succès ou de la faillite de l'identification aux idéaux résulte l'éclosion ou le délitement des croyances collectives, et donc des institutions (souvent dans la violence). La dimension morale appartient à la substance des pratiques corruptives comme à celle de la manne, ce qui explique peut-être que les sciences sociales positives éprouvent quelques difficultés à saisir le principe de l'une comme de l'autre*», (2000, p. 21). On renverra à l'ensemble de ses développements.

RÉSUMÉS

Les administrations en Afrique sont peu étudiées et généralement traitées avec le plus grand dédain scientifique, par les africanistes provenant des sciences politiques qui ignorent l'essentiel des travaux fondamentaux produits en science administrative, en sociologie des organisations ou en management public. L'interprétation des administrations en Afrique à travers ces analyses permet pourtant de les relire au fil de la construction historique des significations et ainsi de décrypter l'existence de dynamiques d'institutionnalisation expression d'Etats et de phénomènes bureaucratiques inédits.

A administração em África é pouco estudada, e geralmente tratada com o maior desprezo científico, pelos africanistas oriundos das ciências políticas, os quais desconhecem o essencial dos trabalhos fundamentais produzidos nas ciências da administração, em sociologia das organizações e em gestão pública. No entanto, é pondo a proveito estas análises que a interpretação da administração em África terá as condições de proceder a uma re-leitura que, «descobrindo» o processo da construção histórica dos significados, conseguirá decodificar a existência de dinâmicas de institucionalização (expressão dos Estados) e de fenómenos burocráticos inéditos.

Public administration in Africa has so far been poorly studied, and generally treated with the utmost scientific disdain, by Africanists belonging to the realm of political science, who ignore the essentials of the seminal work produced in the administrative sciences, in sociology of organisation, and in the study of public management. However, putting to use this kind of analyses is the only way for interpretations of public administration in Africa to achieve a re-examination that permits to lay open the historical process of construction significations that has taken place, and thus to decodify the existence of dynamics of institutionalisation (expression of the states) and of unprecedented bureaucratic phenomena.

INDEX

Mots-clés : administration publique, bureaucratie, Afrique

Keywords : public administration, bureaucracy, Africa

Palavras-chave : Administração pública, Burocracia

AUTEUR

DOMINIQUE DARBON

Université Montesquieu-Bordeaux IV, Centre d'Étude d'Afrique Noire, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, France