

# REFLEXIONS SUR LA FONCTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS L'ETABLISSEMENT D'UN NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE ET SOCIAL DANS LE MONDE

*Javier Barros Valero, Roberto Casillas, Andrés Caso,  
León Cortiñas-Peláez, Jaime del Palacio, Luis García  
Cárdenas, José Luis Martínez Hernández, Oscar Reyes Retana*

## *1. Sous-développement et dépendance*

L'adoption par de nombreux pays de la Charte des Droits et des Devoirs Economiques des Etats est le résultat de la conscience du déséquilibre économique induit par l'immense disparité des termes d'échange à l'échelle mondiale. La solution de ces inégalités est posée par l'effort sans précédent que l'Organisation des Nations Unies a décidé de réaliser et qui tend à l'établissement d'un nouvel ordre économique international.

C'est lorsque la crise économique que abattit le monde occidental à partir de 1929 prit fin que l'on commença à entrevoir le fond du problème d'une façon systématique. On découvrit, en analysant la dynamique des systèmes de développement, que la pauvreté de nombreuses nations était due précisément au progrès des pays capitalistes avancés. L'irruption de ceux-ci dans les régions marginalisées précipita fortement l'éclosion de certaines conditions fondamentales pour le développement

d'un système capitaliste que bloquait avec la même force leur épanouissement. En changeant les termes, il était évident que la spoliation de leurs ressources agissait à l'encontre de leur accumulation primaire de capital en même temps que la concurrence désavantageuse sur le marché international empêchait la croissance de leur base industrielle naissante.

S'il est vrai que la circulation des marchandises s'étendit, de grandes couches de population se trouvèrent appauvries et le contact s'établit avec la technique occidentale moderne qui apparut alors comme une stimulation importante pour le développement; celui-ci souffrit cependant une déviation radicale pour être soumis aux objectifs des pays capitalistes avancés.

Les considérations mentionnées donnèrent lieu à la conformation d'une théorie du changement orientée par l'analyse marxienne où l'idée du développement était acceptée comme transformation structurelle de l'économie ayant la possibilité de se réaliser d'une manière évolutive en présence de conditions socio-politiques favorables et sans jamais perdre de vue l'établissement du socialisme. C'est vers la même époque, vers 1950, que surgit la contrepartie de cette tendance. Ce courant fut assumé par des théoriciens réformistes qui prétendaient introduire certains changements dans l'économie de marché dans le but de concilier la persistance de celle-ci avec une diminution de la pression des peuples ne participant pas au développement.

Le substrat de l'attitude réformatrice serait la modification substantielle des relations économiques mondiales. L'énoncé de ce courant connu comme "développiste" implique, d'une part, l'attribution au processus de développement des pays industrialisés d'un certain type de rationalité et, d'autre part, la prétention que l'épanouissement des sociétés retardataires s'effectue en passant inexorablement, par une série d'étapes historiques nettement définies. En fait, la théorie "développiste" est basée sur plusieurs arguments fallacieux: On allègue que le développement suppose l'obtention d'un certain état de progrès coïncidant avec celui des sociétés industrielles. C'est-à-

dire qu'à partir de ce type de sociétés on abstrait un modèle qui constituera le but des nations sous-développées.

Ce procédé accepte implicitement la possibilité de répéter les expériences. Il est évident cependant qu'il n'existe aucune possibilité historique que se constituent des sociétés qui atteignent le même niveau de développement que celles qui sont développées. Le temps historique n'est pas linéal, il est impossible qu'une société se déplace vers les étapes antérieures des sociétés existantes. En effet, il ne peut y avoir de modèles de développement ni de société qui, étant tirés d'une circonstance historique et d'un endroit déterminé, soient susceptibles d'être appliqués à des circonstances et à des endroits différents.

Les thèses du "développisme", fondées sur ce qui a été signalé, résultent inconsistantes lorsqu'elles laissent de côté la spécificité des phénomènes dans le devenir de l'histoire. Il n'est pas exagéré d'affirmer que les tentatives de translation mécanique des modèles de développement ont freiné ou entravé les possibilités de construction de théories du développement qui le comprennent en tant que processus historique.

Un autre fait remarquable qui a retardé l'émergence de théories du développement spécifiques et viables a été l'inclination traditionnelle et sans fondement de faire équivaloir la simple croissance économique au développement économique et ce dernier au développement social-global. Heureusement, en ce qui concerne cette équivoque des réflexions très éclairantes on surgi récemment, soulignant le fait que ce n'est qu'à des fins analytiques, dans l'utilisation d'optiques toujours partielles, qu'il est possible de désintégrer ce développement "totalisant" et pouvoir ainsi parler de développement économique, politique et social en tant que catégories indépendentes.

L'idée selon laquelle l'analyse globale du développement ne se limite pas seulement à la détermination des conditions de la structure économique et à la considération des effets sociaux résultant de cette structure est très ancrée dans un groupe éminent de spécialistes du développement du Tiers Monde.

L'ampleur d'un tel effort analytique exige, d'une part, de considérer dans leur totalité les conditions historiques particulières économiques et sociales sous-jacentes dans les processus de développement, sur le plan national et sur le plan extérieur; d'autre part, comprendre, dans les situations structurales données, les objectifs et les intérêts qui donnent un sens, orientent ou encouragent le conflit entre les groupes et les classes et les mouvement sociaux que déclenchent les sociétés en voie de développement.

D'où résulte le besoin de concrétiser les conditions structurales indiquées en vue de les lier de manière dialectique avec le fondement idéologique, axiologique et finaliste des mouvement qui encouragement le changement social. On a souligné le fait que pour comprendre les conditions historiques se référant à la structure socio-économique il faut les considérer dans leurs relations internes ou intranationales et sur le plan extérieur. Une catégorie supplémentaire surgit de ce dernier point, catégorie, qui ne doit pas être ignorée si l'on prétend établir un cadre adéquat pour évaluer les possibilités de changement; il s'agit du phénomène de la dépendance.

Les relations commerciales entre les pays avancés et les pays sous-développés sont basées sur deux processus économiques. L'un, celui de la concentration de capital, consiste dans l'investissement constant et croissant de capital dans la même entreprise ou consortium, investissement à peine limité par l'accroissement du capital social. L'autre, lié à la centralisation de capital, implique l'absorption constante et croissante d'entreprises de différentes dimensions par une entreprise ou un consortium déterminés. La subordination économique d'un pays se produit moyennant l'un ou l'autre de ces processus.

Parallèlement à l'établissement d'une relation de supraordination subordination en ce qui concerne la structure économique se produit — c'est un fait acquis — une relation semblable qui concerne la politique, la culture, la science et la technologie qui, sur le plan de la dépendance, agissent comme des forces de consolidation des relations économiques

dépendantes. C'est là un facteur qu'il est impossible d'omettre lorsque l'on tente une analyse de la situation des nations sous-développées. En d'autres termes, au pays dépendant, exportateur de matières premières, correspond le pays métropole, exportateur de capital, de techniques et d'idéologie. Le capital est destiné au contrôle de secteurs stratégiques de l'économie; les techniques ont été formellement surpassées dans les pays métropolitains et cherchent à moderniser, dans une certaine limite, les structures de production des pays périphériques; l'idéologie vise à maintenir certaines règles de conduite et certaines attitudes qui continuent de favoriser l'action de l'Etat dominant.

Nous ne pouvons cependant pas omettre le fait que le schéma de la dépendance externe trouve son pendant dans le cadre national avec le "colonialisme interne", notion qui prétend l'explication de phénomènes tels que la concentration du revenu et le déséquilibre régional, à cause de la prédominance de certaines classes sociales sur d'autres, prédominance maintes fois assurée par l'action de l'appareil étatique. L'analyse de ces questions reste pourtant hors de la portée de la présente étude.

## 2. *Déséquilibres internes*

Pour comprendre clairement les phénomènes de la dépendance et le sous-développement, il est nécessaire d'examiner les changements internes qui se sont succédés dans l'histoire des nations pauvres. Le développement des pays dépendants s'est caractérisé, en général, par deux étapes clairement définies. La première, appelée de développement en dehors et où la principale activité fut la primaire-exportatrice, commence au XVI<sup>ème</sup> siècle, époque à laquelle les grandes métropoles européennes entreprennent leur expansion commerciale. La deuxième, appelée de développement en dedans, se produit à partir de la grande crise de 1929 et se caractérisa par un processus dynamique d'industrialisation — surtout en ce qui concerne l'Amérique Latine — basé sur la substitution des importations.

Dans le modèle primaire-exportateur des économies des régions coloniales le secteur dynamique était, comme son nom l'indique, l'exportateur qui disposait d'une productivité élevée. Cette situation obéissait à une exploitation intense des ressources naturelles et de la force de travail dans certains cas et, dans d'autres, à l'utilisation d'instruments et de procédés plus efficaces.

Les accroissements de productivité se concentrèrent dans ce secteur sans s'étendre aux autres secteurs de l'économie ou alors leur extension fut plus ou moins limitée. Sur la base de ce phénomène se profila un type d'économie où se produisaient des décalages marqués de productivité et des formes particulières d'articulation entre le secteur exportateur et le reste de la société.

Dans le modèle en dedans qui apparaît en général aussitôt après la grande crise de 1929, le secteur le plus dynamique est le non-exportateur modernisé qui trouve son origine directe dans la politique protectionniste de substitution des importations. Cette politique, occasionnée par le manque d'offre sur le marché mondial produit par la crise, tend à satisfaire la demande interne existante par une utilisation plus poussée de l'usine déjà installée, une production de biens et de services relativement indépendants du secteur externe et l'installation d'unités de production pour substituer les biens antérieurement importés.

Les secteurs avantagés par la politique protectionniste se caractérisèrent par des niveaux de productivité très supérieurs à la moyenne de la société. Ils étaient généralement localisés dans des zones préalablement "développées" et leur production était orientée vers le marché de produits manufacturés de biens de consommation, afin de tirer profit de la demande croissante des agglomérations urbaines, réprimée par la rigidité de la capacité d'importation. Le fait que l'industrie s'installe près des centres importants de consommation, profitant de l'infrastructure existante, généra ce qui s'appelle "modèle de développement vertical", qui consiste à intensifier les activités dans certains "pôles".

En comparaison avec le développement de ce secteur, que l'on pourrait dénommer dynamique ou moderne, une partie non négligeable de l'économie demeura très en-dessous quant aux niveaux de productivité. C'est-à-dire que, de même que pour le modèle de développement en dehors, il ne se produisit pas d'horizontalisation du développement, la structure productive restant formée de trois secteurs: primitif, intermédiaire et moderne. Le premier est caractérisé par des niveaux de productivité semblables ou inférieurs à ceux qui prévalaient à l'époque coloniale. Le second atteint des niveaux de productivité semblables à la moyenne du pays.

Le pôle moderne, de son côté, présente des niveaux de productivité à la hauteur des moyennes des économies développées. Il faut ajouter que ces trois catégories sont situées dans divers secteurs de l'économie et ne correspondent pas forcément à la dichotomie urbaine-rurale ou à l'industrielle-agraire.

Contrastant avec ce qui s'était passé dans les économies avancées, où les différences de productivité ne furent pas tellement notoires du fait surtoit que le processus de développement irradiia vers toutes les catégories, dans les pays dépendants les noyaux développés ne purent irradier leur dynamisme vers le secteur marginal. Ceci était dû, entre autres, à la moyenne ou faible capacité du pôle moderne pour créer des sources d'emploi absorbant relativement peu de force de travail provenant de régions moins productives. Cette capacité alla de surcroît en diminuant, au fur et à mesure que progressait le processus de substitution des importations, puisque chaque nouveau pas de ce dernier signifiait une utilisation plus intensive du capital.

#### a) *Une vision alternative*

En termes généraux, le modèle que nous venons de décrire correspond à celui élaboré par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine (C.E.P.A.L.). Des recherches récentes sont parvenues à des conclusions différentes. D'après ces recherches, l'industrialisation axée sur la substitution des importations ne fut pas requise par la satisfaction

de la consommation intérieure mais par les besoins de l'accumulation. Le maintien de hauts niveaux d'accumulation ou leur accroissement a requis de conserver à de bas niveaux le coût de génération de la force de travail — c'est-à-dire le salaire de subsistance —. Devant le choix de dépenser des devises ou de produire à l'intérieur pour maintenir la force de travail, la deuxième option a été prise, sur la base de son moindre coût d'opportunité. Pour le cas du Brésil, dans une première étape, on commença, la production de biens de consommation non durables, à destination des classes populaires; puis l'industrie fut orientée vers la production de biens de consommation durables, en s'appuyant sur la redéfinition des rapports travail-capital, l'élargissement de l'armée industrielle de réserve, l'augmentation du taux d'exploitation, et les vitesses différentielles entre les augmentations des salaires et de productivité qui renforcèrent l'accumulation. La substitution des importations fut la condition nécessaire mais non suffisante de l'orientation de l'industrialisation.

L'accumulation elle-même a requis d'une politique de hauts prix, supérieurs à ceux des produits précédemment importés. Ces prix, en étant transmis d'une branche à l'autre, n'ont pas freiné l'accumulation; au contraire, ils l'ont renforcée, puisque les nouvelles branches ont atteint de hauts niveaux de productivité qui ont permis de l'absorber.

En général, on a pris soin d'éviter la transmission des hauts prix aux biens qui font partie du coût de revient de la force de travail, ce qui aurait directement affecté le processus d'accumulation. Les prix concurrentiels ont été recherchés seulement dans les produits destinés au marché externe. Le marché national des produits chers était garanti par le haut niveau de concentration du revenu.

i) *Le rôle de l'agriculture.* — Le type d'accumulation issu à partir de la décennie des années trente a obligé l'agriculture à redéfinir sa fonction. Depuis lors elle a dû produire non seulement pour l'exportation, mais aussi fournir un excédent agricole suffisant à la satisfaction de la demande interne; offrir de la main d'oeuvre bon marché aux secteurs non agricoles en expansion et transférer de la valeur à travers plusieurs canaux.



En fournissant une alimentation bon marché aux masses urbaines, l'agriculture a contribué à garantir le coût bas de la génération de la force de travail.

La décomposition de la structure précapitaliste de production rurale en raison de la pénétration du système capitaliste fut la cause principale des grandes migrations vers les villes. La ruée vers les villes est considérée beaucoup plus comme une décomposition de la société rurale (*push*) que comme expression du dynamisme de la société urbaine (*pull*), tel que le prétendent certaines études sociologiques. Ces migrations ont proportionné des contingents de base pour la création d'une armée industrielle de réserve, nécessaire tel que nous l'avons dit, pour l'expansion capitaliste industrielle.

ii) *L'urbanisation dépendante*. — Les migrations vers les principales villes, tant par son grand volume que par les conditions économiques des travailleurs migrants, ont engendré le processus de la dite "urbanisation sauvage" avec le résultat que les concentrations urbaines ne soient pas des centres de groupement d'activités et de force de travail mais, en grande mesure, des récipients d'agents sociaux dont les rôles dans la structure de production ont été détruits par un processus accéléré de développement inégal.

En termes généraux, le processus d'urbanisation dépendante a eu dans le space les effets suivants:

a) une croissance urbaine accélérée; b) une urbanisation sans correspondance avec le développement de la structure de production; c) un réseau urbain désarticulé (il n'y pas d'échelle hiérarchique entre les villes); d) une superconcentration dans les agglomérations urbaines; e) des distances sociales et culturelles entre la ville et les campagnes; f) une ségrégation écologique infraurbaine (marginalisation; les "villes-perdus", les bidonvilles); g) l'absence d'aménagement et de planification urbaine (donc, spéculation de terrains urbaines).

Les variantes dans les processus d'urbanisation de chaque nation dépendante par rapport aux effets susmentionnés seront donnés par quatre facteurs:

a) Les caractéristiques du système politique national, de son développement et surtout, de l'autonomie de équipes gouvernantes face aux intérêts extérieurs; b) le type de la société agraire préexistente; c) l'histoire de l'articulation de chaque nation à la métropole dominante; d) l'impact autonome de l'industrialisation locale de la nation dépendante.

### b) *Les groupes marginalisés*

Pour les adeptes de l'optique culturaliste, les groupes marginalisés vivent en dehors du secteur moderne, ne partageant ni ses valeurs ni ses progrès matériels. La solution de leur problème serait donnée par leur intégration à travers des mesures telles que le développement de la communauté, l'assistance sociale, etc.

Devant ces optiques est issue comme alternative vers la moitié des années soixante une autre perspective qui envisageait la marginalité comme une caractéristique structurale, comme un produit du type d'accumulation donné dans les sociétés dépendantes, d'après laquelle les marginalisés se situent à l'intérieur du système et ne forment pas une société à part. Les marginalisés sont fonctionnels au système, ils font partie de l'armée industrielle de réserve, et ils se trouvent dans le secteur secondaire (production artisanale) et dans le secteur tertiaire.

La croissance rapide du secteur tertiaire dans les pays dépendants, qui a été vue comme une caractéristique du "sousdéveloppement", remplit un rôle adéquat pour les buts de l'accumulation. Le secteur tertiaire a poussé sans avoir recours à un haut degré de capitalisation, car s'il l'avait fait d'une autre manière, il aurait dévié des fonds de l'accumulation industrielle.

Non seulement ces fonds n'ont pas été déviés, mais étant principalement constituées par des services remplis à base de pure force de travail rémunérée à des niveaux très bas, le secteur tertiaire a transféré aux activités capitalistes une fraction

importante de la valeur créée. Les ateliers de réparation, les vendeurs ambulants et les services domestiques jouent un rôle adéquat dans le type d'accumulation des pays dépendants, contribuant ainsi en outre à la concentration du revenu.

Les politiques de logement suivies par la plupart des états latinoaméricains pourvoient aussi à l'accumulation capitaliste. D'une part se construisent des logements bon marché, financés essentiellement avec des fonds publics — ou mixtes, comme dans le cas du Mexique — ce qui a une incidence directe dans la diminution du coût de génération de la force de travail; d'autre part, on laisse aux travailleurs eux-mêmes la construction de leur logement (villes prolétaires, villes "perdues", bidonvilles, etc.), ce qui constitue un cas typique de travail non payé, de surtravail, qui contribue directement à augmenter le taux de l'exploitation du travailleur.

En résumé, il peut être affirmé que c'est la forme avec laquelle les nations aujourd'hui dépendantes furent en s'articulant au système capitaliste mondial ce qui a déterminé le type d'accumulation qu'elles ont suivi. Celui-ci peut se résumer en un développement inégal et combiné, constitué par des déséquilibres marqués dans la distribution du progrès technique et de ses fruits, tant au niveau de l'espace que dans celui des secteurs, ainsi que dans la structure des classes.

### 3. *Le rôle de l'Etat*

Attribuer un rôle d'importance à la condition de dépendance et aux déséquilibres sociaux qui en sont les conséquences à l'intérieur des pays du Tiers Monde ne permet pas de penser que le sort en est jeté pour les nations pauvres. C'est dans ce sens que la Charte des Droits et des Devoirs Economiques des Etats prend une valeur spécifique en signalant la base de l'inégalité et en prescrivant un code éthique international qui favorise son abolition en marge de la violence.

En supposant que les dispositions de la Charte et les principes tendant à l'obtention d'un nouvel ordre international soient mis en vigueur, le rôle de la puissance publique dans la

détermination et la conduite des objectifs de développement internes ainsi que dans les relations internationales prend une importance particulière.

L'ancienne conception de la puissance publique, qui ne lui assignait que des tâches de surveillance de l'ordre établi, est en voie de disparition dans la majeure partie des pays. La crise de 1929 conduisit les gouvernements à considérer la nécessité d'une plus grande intervention des pouvoirs publics; il n'était plus possible de continuer à avoir confiance dans les mécanismes d'autorégulation du système économique de la libre entreprise. Ce qui fut au début une intervention dirigée à contrecarrer les effets de la crise se transforma peu à peu en une direction et une promotion du développement économique et social.

A cote de la création et de la nationalisation d'entreprises stratégiques, les pouvoirs publics organisèrent des corporations destinées à susciter le développement. Actuellement, même les pays les plus attachés au libéralisme économique se sont trouvés dans l'obligation de prendre des mesures interventionnistes: blocage des prix et des salaires, politiques de création d'emplois, contrôles par l'intermédiaire des banques centrales, etc... Ces premières mesures conduiront certainement à la nécessité d'établir des plans de développement indicatifs ou impératifs, selon les caractéristiques propres à chaque pays.

#### a) *Le secteur central*

Comme on peut en déduire de ce qui précède, le sous-développement n'est pas une voie qui conduit au développement: au contraire, c'est la retard de la majorité des pays qui est le complément direct de la prospérité de quelques uns. Cette expérience met en évidence que chaque nation doit chercher ses propres objectifs et concepts de développement et, après les avoir déterminés, établir la stratégie que lui permettra de les atteindre.

Il est logique dans ce sens de supposer que chaque gouvernement devra réaliser chaque fois plus de tâches étatiques car

l'attitude contraire, c'est-à-dire des gouvernements n'intervenant pas dans la vie économique de leurs pays, permettrait que les compagnies transnationales maintiennent leur pouvoir, du fait que le capital privé local peut difficilement entrer en concurrence avec les grands capitaux internationaux. La permanence de compagnies étrangères à la conduite de secteurs clef de l'économie prolongerait la dépendance, donc le sous-développement et toutes ses conséquences.

L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique introduit dans l'administration publique le concept d'efficacité. La fonction sociale de la puissance publique exige l'efficacité plus que l'efficacités, mais sa conversion en agent économique doit la conduire à administrer des personnes et des ressources sur la base de critères de productivité.

Nous devons donc distinguer deux zones d'activité des pouvoirs publics: la sociale et l'économique, bien que ces sphères soient intimement liées. Il faut noter, en plus, que bien que l'intervention publique dans la vie économique exige des critères de productivité, l'objectif final d'un gouvernement est toujours le bien-être social. Si l'on admet que les gouvernements assument davantage de tâches étatiques il faut prévoir la croissance de ce secteur.

Ce phénomène inévitable concerne non seulement le nombre de personnes qui sont admises dans le secteur public pour accomplir des tâches étatiques nouvellement créées mais, de surcroît, les caractéristiques de chacune d'elles et, finalement, les modifications de l'organisation gouvernementale qui lui permettront de se développer d'une façon ordonnée et adéquate.

Le premier point, celui du nombre de personnes admises dans le secteur public, peut être analysé selon deux critères: l'un serait celui de la fonction sociale de la puissance publique et, dans ce cas, l'embauche massive pour résoudre, en partie, le problème du chômage serait à conseiller. L'autre critère, se rapportant à l'efficacité, conseillerait d'engager le moins de personnel possible et, par contre, de techniciser les procédés

administratifs. Les deux extrêmes sont négatifs car un gouvernement non efficient est aussi négatif qu'un gouvernement technocrate.

La croissance de la population dans les pays en voie de développement a été supérieure à la capacité d'absorption des sources de travail. Ce phénomène peut arriver à la création de situations critiques que la puissance publique se doit d'éviter.

Dans ce but, ont été proposées des mesures relatives à la planification démographique, dont les résultats, nécessairement, ne seront connus qu'à long terme. Or, le problème du chômage et du sousemploi est actuel et des mesures actuelles sont requises.

En ce sens les administrations publiques doivent promouvoir des programmes de travail qui permettent l'embauche d'un grand nombre de personnes, tels que peuvent l'être dans le monde rural, les travaux publics d'infrastructure, de communications et quelques tâches administratives. L'administration publique de chaque pays doit agir avec réalisme face aux problèmes posés par sa population, car étant le recteur de la vie économique, l'Etat se doit d'assumer la responsabilité d'obtenir un développement partagé.

Etant donné la situation des pays sous-développés en matière de chômage, la décision devrait pencher pour l'emploi du plus grand nombre de personnes possible, en cherchant à maintenir une mesure d'efficacité acceptable. Le point d'équilibre ne peut se résumer en une formule. Chaque pays, et même, d'une façon plus spécifique, chaque secteur d'activité a des composantes et des exigences différentes. Il suffit de signaler que très souvent l'acceptation indiscriminée de technologie représenté un déplacement important de personnel. Il existe une série d'activités où la technification n'a comme effet qu'une réduction de personnel sans que pour autant le produit final soit de meilleure qualité. Cette attitude, justifiée dans les pays souffrant d'un manque de main d'oeuvre, est contraire aux nécessités de ceux que présentent un indice élevé de chômage.

En ce qui concerne les caractéristiques du personnel qui, pendant les années qui suivent, fera partie du service public, il faut obtenir une modification de leur préparation et de leur attitude vis-à-vis de la situation actuelle. En effet, les travailleurs qui collaborent actuellement avec la puissance publique ont une formation, soit académique, soit basée sur l'expérience, qui les guide vers la prestation d'un service sans en considérer le coût. Ceci pose la nécessité urgente de former des administrateurs d'entreprises publiques qui soient capables de mener une affaire d'intérêt général avec efficacité sans oublier les conséquences sociales de leur action.

Il a été accepté traditionnellement que le serviteur public soit apolitique ou neutre. Cette affirmation théorique a eu comme résultat, dans la pratique, des fonctionnaires conservateurs et a même parfois occasionné que la bureaucratie soit un obstacle dans les décisions politiques de changement. L'attitude du serviteur public dans son action doit être le résultat de la connaissance de la réalité sociale de son pays et des objectifs du gouvernement. Il faut préciser cependant qu'il s'agit là d'un terrain dangereux puisque l'on peut confondre la politisation avec l'endoctrinement. L'idée qui se pose est de fournir au fonctionnaire public des éléments de jugement, fondamentalement l'information, pour qu'il acquiert une conscience politique. Le fonctionnaire politisé peut être un élément critique et correcteur et, en tant que tel, il est possible de profiter de ses expériences pour modifier des programmes, des structures et des procédés.

Aucun gouvernement n'a le droit d'imposer une doctrine politique à ses serviteurs, mais ceux-ci ont le droit de savoir quels sont les objectifs finaux de l'organisation gouvernementale; c'est-à-dire, ce pour quoi il sont en train de travailler. La loyauté du serviteur public au gouvernement librement élu est indispensable. Si l'on arrive à recruter du personnel ayant une conscience sociale claire et ayant à sa disposition des connaissances qui lui permettent de réaliser les finalités socio-économiques de la puissance publique, l'établissement d'un nouvel ordre économique dans les pays sera possible.

## b) *Le secteur décentralisé*

Le contrôle public de certaines sphères de la vie économique a signifié pour les nations hautement industrialisées la possibilité de planifier rationnellement l'utilisation de leurs ressources et orienter, indicativement ou par la contrainte, leur système économique en entier. Dans les pays pauvres, l'existence de l'"Etat actif" revêt encore une plus grande importance.

Il est difficile actuellement d'objecter l'expansion du secteur public dans les nations ayant un très faible développement industriel. Il y a à cela plusieurs raisons. La puissance publique peut seule, dans ces sphères nationales, accumuler le capital suffisant pour promouvoir le changement économique; ceci est la conséquence des infrastructures précaires existantes, de la grave pénurie d'investissements sociaux et de l'accumulation privée insuffisante de capital, fréquemment utilisé d'une façon défectueuse, de la technologie naissante et de l'improductivité générale que empêche de rompre le cercle vicieux de la pauvreté. En plus, seul l'Etat est en condition, en exerçant son autorité, d'administrer les ressources disponibles de la façon la moins coûteuse et de procéder, parallèlement à la croissance économique, aux réformes sociales indispensables.

Dans ce contexte, les entreprises publiques se dressent comme des instruments directs, incomparables, de politique économique. On peut dire avec raison que l'existence d'entreprises gouvernementales sans un plan national qui les coordonne contribue davantage au développement que l'influence de ce plan sans le concours de ces éléments.

L'influence des entreprises publiques dans la détermination des modalités de base du développement semble n'avoir pas encore été appréciée à sa juste valeur. La conduite de ces entreprises en relation avec leur degré de rentabilité et avec la branche économique où elles agissent peut avoir comme résultat une grande variété de régimes économiques dont les pôles sont le typiquement libéral et celui qui est ouvertement étatiste. Le fait que ses organes économiques agissent directe-



ment sur la production de biens et services permet à l'Etat de maintenir une conception globale du développement.

Calculer l'impact des entreprises publiques dans le contexte de l'économie nationale implique l'analyse de divers facteurs: a) la corrélation de pouvoir des secteurs économiques public et privé; b) la création de ressources réversibles, en consacrant une attention spéciale à la productivité, la politique des prix et tarifs, le montant des investissements et les politiques de salaires et d'emploi; c) la politique technologique qui, dans le cas de l'industrie nationalisée, résulte vitale étant donné que la promotion de la recherche et la diffusion des innovations technologiques ne connaissent pas la restriction que les critères de rentabilité imposent à l'entreprise privée. Dans les entreprises publiques, le développement et le transfert de technologie peuvent être orientés considérablement vers le bénéfice social.

Parmi les facteurs cités, le plus contestable est celui qui touche la politique des prix car celle-ci répercute sur les autres. A ce sujet, les pouvoirs publics doivent être extrêmement prudents du fait que, par exemple, une politique de prix bas implique normalement que l'Etat réalise un transfert de capital aux particuliers. Ce procédé peut être sain si le transfert de ressources favorise le système économique dans sa totalité, ce que l'expérience nie fréquemment. Dans n'importe quel cas, abattre les prix et les tarifs conduit les entreprises publiques au déficit, empêchant l'accumulation étatique de capital; un tel déficit ne peut être couvert que par l'augmentation des impôts ou le financement inflationniste, alternative extrêmement risquée pour la stabilité et l'indépendance économique.

Il faut donc éviter de favoriser par ce moyen des groupes dont la forte propension à la consommation entrave le réinvestissement du capital transféré. Il est également indispensable de considérer que la faiblesse économique de l'Etat-nation agit en faveur des corporations transnationales, mettant en danger la souveraineté.

Il serait impossible de déterminer des formules inéquivoques et universelles quant au nombre, à la branche économique concernée et au degré de rentabilité des entreprises publiques. Le fait indéniable est celui de leur prolifération dans le monde.

Les économies socialistes reposent fondamentalement sur ce type d'organisations; leur existence est condition nécessaire de la planification centrale. Dans les pays industrialisés à économie de marché, d'ailleurs, il existe une large influence des autorités publiques, soit par le contrôle du système bancaire, soit par la présence d'un large secteur d'entreprises contrôlées par l'Etat.

On peut alors se demander quel rôle remplissent et auront à jouer les entreprises publiques des nations du "Tiers Monde", en accord avec le nouvel ordre que l'on prétend donner à l'économie mondiale. En guise d'hypothèse il peut être allégué que dans la généralité de ces pays, les entreprises publiques se sont manifestées comme des agents du développement. Cependant leur efficacité en puissance se voit énormément restreinte par des facteurs intra-institutionnels et externes. En effet, la qualité technique du personnel qui les gère, la technologie inadéquate qu'elles possèdent et, en somme, leurs limitations en matière d'organisation, engendrent un gaspillage de recours qui sont rares. Pourtant, la restriction majeure vient du dehors et elle s'exprime par l'incapacité de nombreux gouvernements pour fixer de façon précise les objectifs du développement national, et la subordination de l'appareil des entreprises publiques aux intérêts des consortiums industriels locaux et transnationaux.

Tous les problèmes mentionnés trouvent leur explication dans les arguments du début de cette étude. Ainsi, l'utilisation des recours étatiques est conditionnée par les caractéristiques structurales de l'ordre économique en vigueur dans le monde. Simultanément, c'est l'usage rationnel de ces recours eux-mêmes ce qui peut ouvrir des possibilités de changement social et de libération économique des nations.

Tel que nous l'avons précédemment indiqué, l'activité directe ou indirecte du secteur public au sein de l'économie peut se combiner de plusieurs façons. En dernière instance, ce qui est important c'est que la puissance publique assume la direction du processus qui conduise au modèle de développement choisi.

Comme corolaire, il semble inévitable de songer aux entreprises publiques en tant que base de la planification. Si, en outre, elles contribuent à la génération de plusvalie utilisable selon les exigences nationales, elles pourraient déterminer indirectement des meilleurs modèles de distribution de la richesse sur le plan intérieur, le renforcement de la souveraineté de l'Etat et, en définitive, un équilibre entre les Etats-nations de notre temps.

#### *4. Le rôle de l'administration publique*

Dans ce cadre, le rôle de l'administration publique acquiert une grande importance puisqu'elle est l'instrument des pouvoirs publics pour mettre en oeuvre les politiques et les stratégies de conduction du processus social et du développement socio-économique lui-même.

S'il est vrai que nous avons admis que chaque Etat doit élaborer une ligne de conduite qui lui permette de dessiner son propre modèle de développement, il est possible d'identifier quelques caractéristiques administratives constantes, en particulier pour ces nations qui constituent le Tiers Monde.

Il est reconnu que l'administration publique se fonde et se légitime sur les principes juridiques de base, c'est-à-dire sur l'ordonnancement constitutionnel. Ici se présente un premier énoncé commun: une bonne partie des pays en voie de développement sont affligés de mécanismes juridiques ankylosés qui font que les structures administratives deviennent inopérantes.

Il est bon d'observer la carence de règles de droit qui institutionnalisent et donnent une organicité à la fonction publi-

que. Le résultat de cette ajuridicité se manifeste comme élément limitatif pour signaler les compétences parmi les divers organes de la puissance publique accompagné en conséquence d'un manque de coordination et de cohérence dans les actes administratifs.

L'absence d'une assignation précise de compétence engendre dans plusieurs pays l'hypertrophie du secteur public non étatique. S'il est vrai qu'un corps important d'organismes décentralisés accomplit les résolutions de convertir l'État en agent industriel et commercial qui favorise la redistribution du revenu et encourage le développement social, il faut tenir compte que la prolifération excessive de ces organismes porte gravement préjudice à l'équilibre structurel du secteur public: l'appareil administratif se trouve surchargé d'organismes superflus qui atomisent et rendent leur fonction improductive. Une précision des compétences dans le secteur central et un lien éventuel des organes publics non étatiques par zones intéressées avec chaque unité centrale faciliterait une meilleure distribution des fonctions et rendrait plus productive l'infrastructure administrative de la puissance publique.

D'autre part, les systèmes de planification, de programmation, de budget, de personnel, de décisions stratégiques et tactiques, etc... sont directement affectés par l'absence ou l'obsolescence de schémas juridiques qui inhibent ou frustrent l'efficacité de l'action du secteur public.

L'absence d'une planification formelle représente un dénominateur commun dans un grand nombre de pays en voie de développement. Ceci entraîne un manque de précision dans la fixation des objectifs nationaux accompagné d'une ambiguïté dans l'énoncé formel des priorités. Ses effets négatifs se reflètent dans l'administration publique par des pratiques traditionnelles de manque de coordination. On observe fréquemment la multiplication d'actes administratifs parmi les diverses zones ou secteurs intéressés. De même, les omissions sont fréquentes et lèsent gravement l'efficacité ou l'opportunité de l'action publique.

Pour surmonter ces déficiences de l'appareil administratif de l'Etat, une action corrective permanente connue comme le programme de réforme administrative est nécessaire; les objectifs, les stratégies et les politiques de ce programme ont l'intention d'améliorer la capacité administrative des secteurs publics en induisant des changements fondamentaux dans les systèmes d'administration publique. Le thème de la réforme administrative a été discuté au cours de réunions internationales les plus variées. Nous allons réviser brièvement ici ses aspects les plus remarquables.

En premier lieu, la grande majorité des administrateurs publics coïncident à dire que les processus de réforme de l'administration renferment une dimension essentiellement politique; c'est-à-dire une participation de ceux qui prennent les décisions fondamentales: les politiciens. Ceci implique une volonté collective d'encourager le changement de structures auquel participe naturellement le serviteur public qui, au moyen de systèmes modernes de formation, doit se pénétrer profondément des changements social, économique, scientifique et technologique de la société à laquelle il appartient.

Le service public doit identifier avec l'anticipation suffisante les principaux problèmes qui se présentent dans l'administration et y travailler pour que les décisions politiques, lorsqu'elles seront prises, soient aussi avancées que possible.

Si l'on convient d'entendre par réforme administrative tout effort délibéré et constant pour induire dans l'administration publique des changements structuraux et fonctionnels afin d'obtenir une amélioration substantielle des capacités administratives dans tout le système, on comprend pourquoi elle constitue, pour les pays en voie de développement, une partie essentielle du processus général de développement et de modernisation.

Une réforme administrative peut l'être de tout le système ou de plusieurs de ses éléments de base. Dans certaines circonstances spéciales, par exemple à l'occasion d'un changement structurel, il est fréquent que le système soit substitué intégra-

lement. Dans d'autres cas, on préfère concentrer l'action de réforme sur des éléments de base, comme par exemple: la formation du service public, l'administration financière, la structure et le fonctionnement de la machinerie gouvernementale, les relations entre le gouvernement central et le gouvernement local, schémas de coordination et de planification, la simplification de procédés et de structures administratives et la modernisation de l'administration.

On est obligé de reconnaître qu'il sera souvent nécessaire de modifier les lois et les règlements et, éventuellement, les bases constitutionnelles elles-mêmes.

Il faut distinguer les causes qui conduisent à une macroréforme administrative; on peut les grouper en quatre catégories: a) changements politiques, qui comprennent des changements de catégorie politique ou de système politique; b) changements de tâches étatiques, qui incluent l'expansion des fonctions gouvernementales existantes ou la redistribution de compétences ou juridiction entre gouvernement central et gouvernement local; c) nouvelle technologie en matière administrative; d) changement de valeurs dans le conglomerat social.

Depuis le rationalisme classique, les schémas wébériens, l'optique de la science de la conduite, l'administration publique s'approche, à l'époque contemporaine, de la théorie de systèmes qui donne un nouvel essor à la réforme administrative et la lie à des phénomènes de planification, de programmation et d'établissement de budget. Il faut également adapter les processus administratifs aux systèmes cybernétique et à des schémas avancés de communication sociale, sans que cela représente un état de dépendance des technologies étrangères.

Les macroréformes ont cependant un coût politique et social élevé que les pays peuvent rarement affronter; c'est pour cela que l'amélioration permanente de l'administration sur la base de microréformes doit constituer une responsabilité permanente du secteur public.

Malgré que dans les pays en voie de développement les mécaniques de l'opinion publique ne soient pas très participatives,

on observera d'ici peu des pressions de groupes d'intérêt qui engendrent des actions de réforme. Très souvent le public exprime son mécontentement au sujet des politiques et des programmes gouvernementaux par l'intermédiaire de critiques au secteur administratif en contact plus ou moins immédiat avec la vie quotidienne de la population. Il arrive aussi que le serviteur public lui-même, surtout dans les cadres moyens, critique son propre rendement et se montre disposé à augmenter sa productivité.

De toute façon, pour une instrumentation effective de la réforme, la motivation et la participation des cadres administratifs seraient indispensables. La réforme est possible quand elle est le résultat d'une décision politique et qu'elle prend naissance dans la propre administration. De la même façon, il est bon de noter qu'il existe un consensus international en matière de réforme administrative. L'interaction croissante que l'on observe entre les pays depuis la décennie des années cinquante a donné lieu à l'expansion de l'administration publique comparée qui capte fréquemment les efforts d'induction pour centrer l'attention sur la nécessité de la réforme administrative. L'intérêt manifesté a été communiqué aux organismes internationaux qui, au niveau mondial ou régional convoquent à des réunions où ces postulats sont débattus.

On peut conclure que le succès d'un programme de réforme administrative dépend de divers facteurs parmi lesquels on remarque:

- milieu social et culturel favorable
- appui des dirigeants politiques et des administrateurs
- acceptation de sa nécessité par la bureaucratie
- lien avec la planification
- cadres spécialisés pour son implantation
- décider au sujet de l'opportunité conjoncturelle de son instrumentation
- stratégie et tactiques simples et efficaces
- adaptation de l'infrastructure administrative pour formuler, exécuter et évaluer les programmes
- assignation suffisante de ressources humaines, matérielles et financières.

Bien que le manque d'une technologie de la réforme administrative soit notoire, il est possible d'affirmer qu'il existe des caractéristiques communes à tous les pays en voie de développement, ce qui permet d'établir un consensus quant aux schémas fondamentaux dans le sens que le but principal des efforts de réforme doivent considérer comme étant prioritaire le développement de la capacité administrative pour atteindre les objectifs nationaux.

## 5. Le cadre juridique

La restructuration administrative, indispensable à la réalisation du nouvel ordre international, se déroule d'accord avec une tradition administrative et s'épanouit dans un cadre juridique qui est une condition pour sa réalisation dans un Etat de droit. Ce cadre juridique se rapporte à une triple perspective: i) droit international et communautaire; ii) droit constitutionnel et iii) droit administratif internes.

### *i) La perspective du droit international et communautaire*

Il est impossible d'accepter aujourd'hui qu'il existe deux groupes d'Etats, les uns civilisés et les autres qui ne le sont pas, de sorte que seulement la volonté ou la reconnaissance des premiers puisse élaborer des normes de droit international. Au moins pour ce qui concerne les Etats admis à l'Organisation des Nations Unies, reconnaissant qu'ils disposent de la structure politique requise et qu'ils sont dirigés par des gouvernements capables de garantir le respect des valeurs juridiques et morales universelles, la possibilité et la faculté d'influencer la formation et les changements du droit international doivent leur être reconnues. Les normes internationales ne peuvent être que celles qui ont reçu l'adhésion de la grande majorité des Etats. Ceci veut dire forcément que nous trouvons face à un processus évolutif continu qui affecte profondément les contenus du droit international; ainsi, les principes et les méthodes du développement économique international conduisent à la création d'organisations internationales et d'un droit international entièrement nouveau.



L'administration publique des pays en voie de développement est profondément concernée par les transformations du droit international en matière de: a) droit de propriété, investissements étrangers et nationalisations; b) la mer territoriale et la mer patrimoniale ainsi que les fonds marins et océaniques et leurs sous-sol; c) droit d'association des pays producteurs de matières premières; d) droit communautaire (ou d'intégration) des pays en voie de développement.

a) Les seules deux normes internationales auxquelles doit s'ajuster l'administration publique pour procéder à une nationalisation sont: qu'elle soit décrétée en toute bonne foi dans le but de satisfaire les nécessités publiques, et qu'elle ne soit pas discriminatoire entre nationaux et étrangers.

Juridiquement, on ne peut confondre nationalisation avec expropriation. La nationalisation n'est pas un titre dérivatif de domination. C'est un acte de gouvernement, destiné à une meilleure conduite de l'économie nationale ou à sa restructuration, par lequel la propriété privée sur des entreprises importantes est transformée d'une façon générale et impersonnelle en propriété collective et passe dans le domaine de l'Etat (soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes spéciaux le représentant), afin que ce dernier continue à les exploiter conformément aux exigences de l'intérêt général.

Par contre, l'expropriation pour cause d'utilité publique s'exerce rarement sur des moyens de production, c'est une mesure administrative secondaire pour les destinées du pays, qui peut affecter les riches tout comme les pauvres, et retombe sur la propriété immobilière principalement et non pas sur la propriété en tant que source productrice de richesse. Il n'existe aucun arrêt international en cette matière postérieur à 1933. Devant de phénomènes juridiques nouveaux, ce n'est pas un argument de citer des arrêts ou des doctrines antérieures aux faits récents cités. Les faits internationaux des dernières cinquante années ont engendré une forme de privation de la propriété privée qui est incompatible avec les normes traditionnelles valables pour l'expropriation.

La nationalisation des ressources naturelles est un acte de souveraineté de l'Etat. En tant que tel, il est antérieur à la compensation, celle-ci n'affecte pas le transfert préalable du domaine de (des) l'entreprise(s) nationalisée(s), il n'existe dans le droit international aucune règle de droit qui impose, comme pour le prix de certaines expropriations, qui ne sont pas des nationalisations, une compensation "pleine, rapide et efficace". L'abolition de l'esclavage n'aurait même pas été possible si le respect absolu du "droit de propriété privée" et des droits acquis avait été accepté. Il faut également préciser aujourd'hui que non seulement il n'y a ni normes, ni conventions universelles, ni jurisprudence internationale à ce sujet, mais encore que toute restriction au droit de nationaliser qui dépasse les possibilités concrètes du pays qui nationalise, limite le principe de souveraineté des pays en voie de développement sur leurs ressources naturelles. En droit international comme en droit interne, "raisons ou motifs d'utilité publique, de sécurité et d'intérêt national sont reconnus comme étant supérieurs au simple intérêt particulier ou privé, qu'il soit national ou étranger" (Résolution 1803 du 14 décembre 1962, Assemblée Générale de l'O.N.U.).

b) Sans arriver à l'extension de la mer territoriale jusqu'à 200 milles, comme le postulent certains Etats du Tiers Monde en s'appuyant sur des raisons de poids, la défense de leurs ressources maritimes rend adéquate des eaux territoriales de 12 milles unies de façon indissoluble à une zone de juridiction économique jusqu'à 200 milles de la côte, zone appelée mer patrimoniale, et sur laquelle l'Etat riverain n'exerce pas de souveraineté politico-militaire mais une autorité administrative, économique et financière effective.

Les fonds marins et océaniques et leur sous-sol hors des limites de la mer patrimoniale, ainsi que les ressources de la zone sont patrimoine de l'Humanité. Tous les Etats devront garantir que l'exploration de la zone et l'exploitation de ses ressources sont effectués exclusivement à des fins pacifiques et que les bénéfices qui en dérivent soient répartis équitablement entre tous les Etats, en tenant compte des intérêts et des nécessités spéciales des pays en voie de développement. L'établissement

d'un régime international pour la zone et ses ressources et qui inclue un mécanisme international approprié pour mettre effectivement en oeuvre ses dispositions semble ne pouvoir être ajourné et pourrait être réalisé moyennant la conclusion d'un traité universel.

c) Le droit international en vigueur stipule que tous les Etats ont le droit de s'associer en organisations de producteurs de matières premières afin de développer leurs économies nationales, d'obtenir un financement stable pour leur développement, et, dans l'accomplissement de leurs objectifs, de collaborer à la promotion de la croissance soutenue de l'économie mondiale, en particulier en accélérant le progrès des pays en voie de développement; en conséquence, tous les Etats ont le devoir de respecter ce droit en s'abstenant d'appliquer des mesures économiques et politiques qui pourraient le limiter.

d) L'établissement de systèmes permanents d'intégration sous-régionale, régionale et inter-régionale, ainsi que de consultation et de coordination des positions du Tiers Monde dans les organismes et les réunions économiques internationaux, exige une institutionnalisation au moyen de mécanismes concrets; par exemple, ceux qui proviennent de l'Accord de Cartagena (Pacte Andin) et le S.E.L.A. Parmi leurs principaux objectifs, ils auront l'option de régler les suivants:

La formation et le renforcement d'entreprises multinationales, v.g. latinoaméricaines, pour une meilleure utilisation des ressources naturelles, humaines, techniques et financières des pays membres; l'argumentation de la production et la fourniture de produits de base, en apportant une attention spéciale au ravitaillement en produits alimentaires; l'industrialisation régionale et sous-régionale, moyennant la transformation dans le Tiers Monde des matières premières des pays membres et la promotion de l'échange régional et sous-régional et de l'exportation de produits manufacturés; la structuration et le renforcement de mécanismes et de formes d'association qui permettent aux pays en voie de développement d'obtenir des prix rémunérateurs et l'assurance de marchés stables pour l'exportation de leurs produits de base et manufacturés; la promotion sous-régionale et régionale des moyens de communica-

tion et des transports; l'instrumentation de mécanismes d'exception pour le soutien des pays qui affrontent des situations d'urgence; la garantie d'un traitement préférentiel pour les pays moins développés économiquement et pour ceux ayant un marché limité, parmi ceux du Tiers Monde; l'amélioration de la capacité de négociation, pour l'acquisition et l'utilisation de biens de capital et de technologie, et pour la canalisation de ressources financières vers des projets et des programmes stimulant le développement des pays du Tiers Monde; la soumission des entreprises transnationales aux objectifs de la région, au moyen d'un régime de traitement commun aux investissements étrangers.

Les nombreux éléments communs de ces pays existant encore ne doivent pas dissimuler des diversités qui enrichissent leur expérience communautaire, différences substantielles sous-régionales et par pays qui conseillent une instrumentation flexible, où les lignes de conduite énoncées à la suite pourraient remplir une mission importante:

a) La coordination intrarégionale des administrations communautaires une fois assurée par un vaste "traité-cadre", ratifié par les pouvoirs nationaux respectifs, leur développement dérivé et progressivement impératif à échelle sous-régionale pourrait se passer de la rigidité du droit des traités, traditionnels et s'appuyer directement sur le "traité-cadre" original.

b) En conséquence, les accords dérivés seraient impératifs dans les parties contractantes par la simple déclaration de leur compatibilité avec le "traité-cadre" de la part des autorités de ce dernier et moyennant leur incorporation dans chaque pays par de simples actes exécutifs dictés en accomplissement de l'autorisation législative initiale et unique.

c) Les attributions dont des organes régionaux et sous-régionaux seraient chargés ne devraient pas être considérées comme une limitation ou comme une délégation mais comme une expansion, par acte de souveraineté, du pouvoir public interne. Il ne s'agit pas là d'un problème de délégation de souveraineté sinon d'une affirmation de cette souveraineté sur des

scènes plus vastes et avec une plus grande vocation de mise en vigueur future, parce que les souverainetés asphyxiées dans des espaces étroits sont celles qui risquent le plus d'être vassalisées.

d) Les attributions souveraines confiées à des organes communautaires, les actes de ces derniers, surtout quand ils sont précédés de l'avis d'une réunion intergouvernementale, engagent directement les pouvoirs publics ainsi que les personnes physiques et juridiques des parties, comme conséquence immédiate de la notion de matière communautaire.

e) La conformité des actes communautaires avec le "traité-cadre" et avec les normes de ses "accords-dérivés" devrait être évaluée par une juridiction contentieuse-administrative, non judiciaire.

## ii) *La perspective du droit constitutionnel.*

La concrétion progressive de ces énoncés juridiques, recteurs d'une administration pour le changement dans des pays en voie de développement, nous conduit maintenant dans le domaine du droit public interne, au cadre constitutionnel. En tant que synthèse du projet de vie économique et sociale d'un peuple, la Constitution apporte à l'administration publique trois contributions. 1. La précision du critère politique qui la régit; 2. La constitutionnalisation de nouveaux principes du droit international et communautaire; 3. La constitutionnalisation des "têtes de chapitre" du droit administratif.

La démocratie n'est pas seulement une structure juridique et un régime politique sinon un système de vie basé sur l'amélioration constante économique, sociale et culturelle des majorités citoyennes. Le protagoniste de cette amélioration de la seconde moitié du XXème siècle est la puissance publique qui se manifeste d'une façon planifiée par l'intermédiaire d'une infinité d'organismes de service public. Quant à leur structure et à leur fonctionnement ils sont tracés dans le texte même des constitutions les plus perfectionnées; c'est ainsi que nous parlons d'un droit administratif comme droit constitutionnel concrétisé.

La Charte de San Francisco situe l'égalité, l'indépendance et la souveraineté des Etats comme le pilier de l'organisation juridique actuelle de la communauté internationale. Etant donné l'hétérogénéité de cette dernière, il est indispensable de préciser dans la Constitution l'attitude d'un Etat du Tiers Monde devant les grandes questions discutées. Ainsi la suprématie de la loi et des tribunaux nationaux quant aux conflits où sont parties des personnes physiques ou juridiques étrangères; la distinction entre nationalisation et expropriation; la souveraineté exclusive sur la mer patrimoniale de 200 milles; leur participation à l'exploration et à l'exploitation des fonds marins et océaniques et leur sous-sol; les objectifs des mécanismes d'intégration inter-régionale, régionale et sous-régionale avec d'autres pays en voie de développement, habilitant la délimitation progressive d'une matière communautaire, confiée concurremment et même exclusivement à des institutions émergentes d'un "traité-cadre" et de ces accords dérivés, expansion naturelle de la souveraineté, etc...

L'action comme le contrôle de l'administration exigent des principes généraux clairs et dotés de la stabilité de la règle constitutionnelle. Les constitutions libérales avaient un schéma défensif devant l'administration, elles tendaient plutôt à la lier qu'à encourager l'accomplissement expansif de leurs tâches étatiques. Il est urgent de réviser d'une façon cohérente ce modèle ankylosé.

Dans les quatre grandes catégories des tâches de la puissance publique — services essentiels, services publics, services sociaux et services privés assumés par l'administration — il serait opportun de préciser ceux qui étaient réservés exclusivement à l'administration nationale, ceux qui étaient en concurrence exclusivement avec les nationaux, ceux qui permettent la participation, par concession, des étrangers et ceux qui ont besoin pour leur exécution d'une autorisation administrative. Dans les actes de l'administration, la détermination d'un domaine de principe du pouvoir réglementaire en certaines matières permettrait de réserver à la loi formelle les grandes "normes-cadre" de l'action et du contrôle administratifs.

Quant aux travailleurs — fonctionnaires, employés et ouvriers —, des administrations publiques, ce serait pour eux un encouragement et une garantie de bon service si la Constitution institutionalisait leurs respectives garanties de travail, qu'elles soient de fonction publique, de droit social du travail et de la sécurité sociale.

La fluidité de la délimitation organique des institutions publiques dans leurs relations de subordination et de coordination semble exiger une catégorisation constitutionnelle souple mais claire, dont les lignes seraient évidemment développées par la Loi Organique de l'Etat. Organismes déconcentrés, autonomes, entreprises publiques et à participation, etc... exigent urgemment une réglementation matérielle et formelle, pour ardue qu'elle soit dans sa formulation, toujours évolutive.

### iii) *La perspective du droit administratif.*

Sous le terme de l'« hexagone administratif », six priorités ont été indiquées. Ce sont: a) l'accès libre et effectif des majorités citoyennes à tous les biens et services de la communauté; b) la détermination par une nouvelle puissance publique d'une absorption rationnelle de notre chômage criissant, en s'appuyant sur une administration de prestations puissante, qui obtient une restructuration dynamisante des espaces et d'autres facteurs économiques oisifs; c) la pleine participation des majorités à cet appareil de prestations; d) surmonter le divorce Etat-société par la rupture des secteurs féodaux de pouvoir; e) l'extension sectorielle et le perfectionnement gérantiel des services de la puissance publique, tant centraux et périphériques, que déconcentrés et décentralisés; f) l'atténuation de la domination et de la déformation économique-sociale exercées par des centres de pouvoir externes.

Les projections concrètes de ces six priorités sont multiples. A titre d'exemple, signalons les suivantes: planification et décentralisation, investissements étrangers; transfert de technologie; banque et crédit; habitat, logement et urbanisme.

## 6. Considération finale

Après avoir examiné les facteurs politiques, économiques, administratifs et juridiques mis en cause d'une façon ou d'une autre dans la Charte des Droits et des Devoirs Economiques des Etats, nous voulons finalement faire de brèves réflexions sur certains problèmes que nous considérons particulièrement importants. Le premier d'entre eux se rapporte à la participation collective dans les stratégies et politiques que les pouvoirs publics suivent pour atteindre le développement social des sociétés qu'ils servent.

Quel que soit le système politique au sein duquel s'organise une société, il est évident que la puissance publique qui régleme ce système ne sera d'aucune efficacité si elle ne peut compter sur l'appui et la participation des gouvernés. Nous avons présenté les problèmes principaux du sous-développement, la dépendance et les déséquilibres qu'ils provoquent dans les pays. Il serait bon de noter que l'un des déséquilibres fondamentaux est le manque de participation dans laquelle les problèmes de concentration sectorielle et régionale sont spécialement importants. La centralisation politique convient à la dépendance; elle empêche la participation majoritaire aux décisions et maintient un état de choses où les membres d'une collectivité ne peuvent exposer librement leurs besoins. De là l'importance de la décentralisation politique dont les résultats doivent atteindre les plus petits noyaux de population, permettant la création et la multiplication de nouvelles voies de participation citoyenne, de conseil et d'assemblées dont la représentativité soit authentique.

A la décentralisation du pouvoir politique doit correspondre forcément une décentralisation économique et administrative. La première implique la recherche d'alternatives technologiques qui ne soient pas basées sur des modèles provenant des pays industrialisés. La seconde est une condition indispensable pour le bon fonctionnement d'une stratégie globale de décentralisation.

Cependant, décentraliser pour le seul fait d'être à la page en ce qui concerne les dernières théories politiques sans s'occuper



des demandes sociales réelles, sans analyser rigoureusement les possibilités de le faire, peut donner lieu à des déséquilibres sévères dans les structures politico-administratives elles-mêmes.

Décentraliser est une exigence vitale mais il faut le faire en accord avec des programmes dûment organisés, en décentralisant les structures qui disposent d'une organisation efficiente pour, ainsi, décentraliser les tâches et les actions efficaces. La décentralisation, sans qu'elle implique une désintégration, ne peut être faite qu'au moyen d'une information adéquate et la participation des citoyens. Décentraliser à condition que cette mesure ait une haute productivité assurée, dans la sphère économique comme dans la sphère administrative.

Le monde moderne souffre un grand changement de valeurs. Si les structures politiques et administratives sont suffisamment perméables et souples, elles pourront s'adapter au changement axiologique de l'Humanité et même, si elles représentent réellement la majorité populaire, le mener et le diriger.

De nos jours, il n'est facile de gouverner dans aucun pays du monde. Nous avons besoin que les systèmes politiques et administratifs répondent chaque fois davantage aux demandes sociales croissantes. Ce n'est qu'avec des structures politico-administratives démocratiques et efficaces qu'il sera possible de faire face à la grande exigence universelle de changement.

L'établissement d'un nouvel ordre devra apporter avec lui des mises au point, des corrections et, dans certains cas, des changements structureaux importants. Pour mener à bien les politiques d'intégration régionale, d'exploitation des ressources naturelles au profit des citoyens des pays qui en sont propriétaires; pour que les pays du Tiers Monde participent davantage aux décisions internationales, il faut nécessairement disposer des structures politico-administratives adéquates pour atteindre ces fins.

C'est là la préoccupation d'un groupe d'administrateurs publics qui considère que sans les structures adéquates dans

l'administration les postulats du nouvel ordre économique et social pourront être entravés et même retardés dans leur application. C'est pour cela qu'il nous semble essentiel ce que le Président Luis Echeverría a dit devant la Séance Plénière de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, à Santiago du Chili en 1972:

Construire une économie pour la paix est, en ce moment le devoir primordial de la collectivité internationale. Se refuser par contre à coopérer pour que diminuent les disparités entre les peuples, c'est éviter que les principes des Nations Unies acquièrent un contenu réel. Nous faisons un appel pressant à ceux qui influent d'une façon décisive sur la conduite de l'économie mondiale. Egalement aux représentants de ceux qui doivent tout espérer de nos débats. Nous le faisons, certains que la politique est, aux heures de crise, l'unique chemin pour unir les forces de l'espoir. La tâche de notre temps est de convertir tous les ferments d'inconformité en une énergie organisée de progrès dans la liberté.