

La décentralisation*

par A.H. HANSON,

Professor of Politics à l'Université de Leeds.

★

Le mot « décentralisation » semble revenir de plus en plus souvent dans les discussions au sujet des systèmes de gouvernement. On le définit rarement avec précision, mais il suscite en général des réactions favorables. On associe la centralisation avec les délais, la routine et l'érosion des « libertés » locales ; la décentralisation avec la rapidité, l'initiative et la participation de la base au processus de décision. De telles associations, bien que purement impressionnistes, ne sont pas dépourvues d'une certaine valeur, car on ne peut nier que la centralisation toujours croissante des fonctions gouvernementales dans le monde moderne (résultant essentiellement de la nécessité, ou tout au moins de l'exigence, d'une extension planifiée des services publics et des activités économiques à l'échelle nationale) ait produit un mécontentement très répandu et, dans certains cas, atteint le point où elle va à l'encontre de ses propres buts. Pour ces deux raisons, des gouvernements très différents dans leur orientation politique ont tenté une certaine « décentralisation ». Pour prendre des exemples un peu au hasard, on pourrait citer les décrets français de 1953, qui déléguaient aux préfets l'exercice d'un grand nombre de pouvoirs ministériels ; la création des collectifs « ouvriers » et des Chambres de Producteurs en Yougoslavie ; l'abolition de la plupart des ministères économiques centraux et le transfert de leurs responsabilités aux *sovarkhozy* régionaux en Russie ; et l'adoption par le gouvernement indien de la politique de *panchayati raj* (décentralisation démocratique).

SIGNIFICATION DE LA « DECENTRALISATION »

Ces exemples n'indiquent pas seulement combien le phénomène est répandu ; ils montrent clai-

rement le nombre et la variété des procédés habituellement décrits sous le terme « décentralisation ». Dans certains cas, la décentralisation ne signifie rien d'autre que l'introduction dans une administration unifiée d'un schéma prescrivant que les décisions prises antérieurement à un niveau supérieur soient désormais prises à un niveau relativement inférieur. Elle peut signifier une délégation d'autorité plus formelle et moins aisément révocable au sein d'une hiérarchie, ou la séparation d'une administration auparavant unifiée en deux administrations séparées ou davantage. On peut l'utiliser pour décrire la « régionalisation » d'une fonction administrative par la création de bureaux locaux, ou le transfert massif des fonctions d'une administration centrale à des autorités régionales séparées, ou encore la création dans certains buts d'organes *ad hoc* au-dehors de la structure administrative normale. Quand on la qualifie de « démocratique », elle implique que le transfert des pouvoirs s'effectue en faveur d'un organe élu de manière démocratique, tel qu'une autorité locale, une association professionnelle ou un conseil ouvrier. Elle peut également désigner le procédé relativement rare de la dévolution législative par lequel une assemblée centrale transfère certains de ses pouvoirs législatifs à une assemblée régionale. A un bout de l'échelle, la décentralisation n'est qu'un mot décrivant certains procédés internes de décisions inévitables dans toute grande organisation ; et quand nous l'utilisons en ce sens, nous sommes en fait préoccupés de savoir si la répartition des différents pouvoirs de décision sur s'échelle hiérarchique est « juste » du point de vue de l'efficacité administrative optimum. A l'autre bout de l'échelle, elle a de très larges implications

* Rapport général présenté au Sixième Congrès Mondial de l'Association Internationale de Science Politique, Genève (21-25 septembre 1964).

LA DECENTRALISATION BUREAUCRATIQUE HIERARCHIQUE

politiques semblables à celles qu'on évoque dans toute discussion du fédéralisme. A vrai dire, le fédéralisme et la décentralisation sont souvent très difficiles à distinguer à la limite. Même dans le pays le plus authentiquement fédéral, comme les Etats-Unis, les gouvernements des Etats sont utilisés dans des buts très nombreux comme agences administratives *de facto* du gouvernement fédéral, et la distinction devient encore plus difficile lorsqu'il s'agit de quasi-fédérations comme l'Inde et l'URSS.

Cependant, nous devons, pour des raisons pratiques, distinguer fédération et décentralisation, comme elles doivent l'être en stricte logique. Car la fédération implique le rassemblement d'un certain nombre d'entités souveraines distinctes pour former une union partielle, alors que la décentralisation implique la décision prise par un gouvernement déjà unifié de partager certaines de ses responsabilités entre des unités qui lui sont subordonnées. A la lumière de cette distinction théoriquement juste mais en fait ambiguë, nous excluons de cette discussion toute tentative systématique pour traiter les problèmes du fédéralisme. Des références à certains *phénomènes* de type fédéral seront cependant inévitables.

Dans cette analyse préliminaire de l'étendue du sujet, nous devons aussi nous demander si le mot « décentralisation » peut être utilisé à juste titre pour désigner l'ensemble des procédés très différents énumérés plus haut. Certains prétendent que c'est impossible et distinguent entre décentralisation, dévolution, délégation, déconcentration, etc. En fait, de telles distinctions sont assez difficiles à maintenir. Le problème se pose également de leur trouver des équivalents exacts et généralement acceptés dans des langues autres que l'anglais (1). Aussi, précisément pour ces raisons, le terme « décentralisation » sera-t-il utilisé comme un terme générique, et quand on utilisera les autres — comme on y sera fatalement amené — on s'efforcera de les placer dans un contexte significatif.

Nous considérerons d'abord la décentralisation d'un point de vue strictement administratif. Nous l'appellerons *décentralisation bureaucratique* et nous la diviserons en deux catégories :

- 1° *Décentralisation hiérarchique.*
- 2° *Extrahiérarchique.*

L'importance de la décentralisation hiérarchique est évidente. C'est une des caractéristiques essentielles de toute administration bureaucratique. Le problème n'est pas de savoir s'il faut décentraliser, mais dans quelle mesure. Ce problème est devenu aigu, car la complexité croissante et l'omniprésence des gouvernements modernes ont considérablement allongé l'échelle de commandement, sur le plan hiérarchique comme sur le plan géographique. En répondant à la question « A quel niveau telle décision particulière doit-elle être adoptée ? », on se trouve invariablement aux prises avec une combinaison de problèmes techniques et politiques. Le problème technique de base consiste : a) à définir les fonctions et l'étendue des compétences de chaque agence subordonnée au sein de la hiérarchie ; b) à s'assurer que cette définition est respectée et que les questions qui la débordent, mais *celles-là seulement*, sont renvoyées devant des instances supérieures au niveau hiérarchique approprié ; c) à faire en sorte que les autorités subordonnées transmettent régulièrement aux autorités supérieures les informations et les avis qui permettront à celles-ci de prendre leurs propres décisions, de juger le travail de leurs subordonnés et de revoir constamment l'ensemble de l'organisation des pouvoirs de décision. Bien entendu, ces considérations techniques s'appliquent à toutes les grandes organisations, publiques et privées, et ont fait l'objet de nombreuses publications.

Pour des raisons évidentes, le problème politique (2) est plus aigu dans l'administration publique que dans l'administration privée. Un des aspects de ce problème concerne la sauvegarde des libertés publiques. Le citoyen a-t-il le droit de faire appel d'une décision prise par une autorité subordonnée ? Doit-il y avoir un droit d'appel à l'encontre de toutes les décisions ou seulement à l'encontre de certaines ? Doit-on faire appel devant une autorité hiérarchique supérieure ou devant une sorte de tribunal indépendant ? Ce sont là des questions de droit administratif et qui n'ont qu'un

(1) D'autres, je ne l'ignore pas, pensent qu'on peut les employer de manière utile et significative. Voir, par exemple, le rapport du professeur Wiseman (G./Decentr./6).

(2) Pour une analyse générale des problèmes politiques impliqués dans la décentralisation, voir le rapport du professeur Fesler (G./Decentr./1).

rapport assez lointain avec le problème de la décentralisation ; néanmoins, le degré de décentralisation que l'autorité suprême estimera prudent d'accorder, dépendra en partie des réponses qui leur sont données. Plus connu est l'effet de la responsabilité ministérielle qui a tendance à militer contre l'octroi du degré de responsabilité décentralisée souhaitable d'un point de vue administratif.

Les problèmes politico-techniques sont encore compliqués par le fait que la décentralisation hiérarchique peut s'opérer de deux manières, à savoir : 1° au sein d'une organisation centrale ; 2° par l'intermédiaire des organes périphériques locaux de cette organisation (les implications géographiques du terme « décentralisation » conduisent certains auteurs à en restreindre l'usage à ce dernier phénomène). La dispersion géographique des pouvoirs de décision, inévitable dans toutes les administrations nationales chargées d'assurer et de réglementer les services publics, ne soulève pas d'autres problèmes pour l'administration elle-même, sauf lorsque les communications sont insuffisantes ou que des forces centrifuges du point de vue politique (telles que des allégeances provinciales puissantes fondées sur des distinctions raciales ou linguistiques) ont tendance à libérer les fonctionnaires de la périphérie du contrôle effectif du pouvoir central. De telles conditions se présentent dans des pays où un consensus politique complet n'a pas encore été atteint, et l'on ne peut y remédier par des ajustements du degré de décentralisation administrative, car elles exigent un traitement beaucoup plus énergique.

Le problème de la circonscription.

Un problème plus général est celui de la coordination, sur une base régionale, des activités d'un grand nombre d'administrations décentralisées ayant des responsabilités apparentées et se chevauchant parfois l'une l'autre. La difficulté est que la circonscription administrative régionale optimum varie de service à service. Surmonter cette difficulté est relativement aisé lorsque les unités régionales sont découpées pour la première fois et, en particulier, lorsqu'on procède à l'opération pour ou par le canal d'un certain nombre d'administrations importantes simultanément. Ainsi, en Angleterre, les onze régions du « Trésor », qui sont relativement récentes, représentent des cir-

conscriptions administratives satisfaisantes pour la plupart des services centraux qui se trouvent dans l'obligation d'agir par l'intermédiaire de services locaux. Mais les circonscriptions administratives optimum changent avec le temps, l'évolution des techniques et des communications — et changent à des rythmes et selon des modalités qui varient selon les différents services. D'où la difficulté qu'il y a à modifier une région administrative ancienne conçue à l'origine comme devant assurer une unité viable à tous ou à la plupart des services locaux, et qui aujourd'hui impose à certains d'entre eux des contraintes excessives. Le conflit qui en résulte entre la circonspection optimum et la coordination optimum est parfaitement illustré par l'actuelle situation française. Créés pendant la Révolution, les quatre-vingt-dix départements fournirent, pendant le XIX^e siècle, des circonscriptions communes appropriées à la décentralisation d'une grande variété de fonctions administratives. Aujourd'hui, bien qu'ils soient encore assez vastes pour les buts plus traditionnels du gouvernement, tels que le maintien de l'ordre public et de la loi, ils sont beaucoup trop petits pour les services plus neufs et plus techniques. Comme il y a des obstacles à la fois politiques et administratifs à une réduction du nombre des départements, on a cherché une solution dans la décentralisation d'un grand nombre de ces services au profit de régions plus vastes, ce qui implique nécessairement le sacrifice des vieilles formules de coordination au niveau local. Bien qu'on ait fait de nombreuses tentatives pour introduire de nouvelles formules, on ne peut pas dire qu'une solution satisfaisante à ce problème ait été trouvée jusqu'ici (3).

Même lorsqu'on tente une décentralisation régionale *de novo*, le problème de la circonscription peut donner lieu à des complications inattendues. Celles-ci semblent particulièrement aiguës dans le cas des gouvernements dirigeant des économies socialistes planifiées. La décentralisation décidée en 1957 par le premier ministre Khrouchtchev, transférant la responsabilité de l'administration des industries à plus de cent conseils économiques régionaux (sovmarkhozy), le montre clairement. Trois problèmes sont apparus très rapidement, à savoir : 1° les sovmarkhozy avaient tendance à adapter les

(3) Ce problème est discuté dans les rapports des professeurs Quermonne et Gournay (G./Decentr./3 et 2).

formes de production plus spécialisées aux besoins de leurs propres circonscriptions, qui étaient souvent plus petites que les régions économiques optimum ; 3° les circonspections des *sovmarkhozy* et les régions « naturelles » de l'économie soviétique ne coïncidaient qu'imparfaitement ; 3° certains problèmes de frontière, arbitraires et gênants, avaient été créés, « comme dans le cas où la briquerie d'un *sovmarkhoz* obtenait son argile à deux kilomètres de là, mais dans un autre *sovmarkhoz*, dont elle était coupée par la nouvelle frontière administrative, de sorte qu'elle se trouva contrainte d'obtenir ses matières premières à 180 kilomètres de là » (4). En conséquence, on trouva nécessaire en 1961 d'introduire un nouveau niveau dans la structure régionale, en surimposant aux *sovmarkhozy* dix-sept grandes autorités économiques régionales.

Le problème de la coordination.

A supposer qu'on ait trouvé une région commune, suffisamment adaptée aux besoins de toute une série de services gouvernementaux, le problème consiste à imaginer les mécanismes adéquats pour la coordination entre services, et à définir avec précision les pouvoirs qui doivent leur être délégués. On peut envisager trois solutions possibles. La première consiste à confier l'autorité régionale suprême, pour toutes les fonctions déléguées, à un seul homme — préfet, gouverneur ou *district officer*. La seconde, à constituer une commission exécutive, composée des représentants des diverses fonctions exigeant une coordination, et munie de certains pouvoirs prescrits. La troisième, à créer une commission qui, sans posséder de pouvoir exécutif propre, permette aux chefs régionaux des différents services de régler leurs différends et d'arriver à des accords.

Le préfet français est le prototype du premier type de solution, largement imitée au-dehors de la France (par exemple au Moyen-Orient) et peut-être inconsciemment adoptée par les Britanniques pour l'administration de leurs anciennes possessions coloniales (exemple du *district officer* ou du *district magistrate*). Si l'on se donne un personnel de l'envergure requise, en qui l'autorité centrale peut placer sa confiance politique et administrative, cette solution facilite la cohérence des décisions à l'échelon régional et permet la délégation de

larges pouvoirs discrétionnaires. De plus, une décentralisation de ce type apparaît comme une nécessité presque indispensable dans les circonscriptions où a) les communications avec le centre sont peu sûres ou intermittentes et b) le maintien de l'ordre et de la loi et l'affrontement de situations critiques exigent des décisions rapides sur le terrain qui impliquent la coopération étroite de tous les services administratifs. Mais elle présente également ses propres problèmes administratifs particuliers, parmi lesquels le plus important est peut-être celui qui consiste à régler les rapports du « patron » régional et des représentants régionaux des différents ministères. En théorie, on peut régler la question en faisant du « patron » le seul représentant direct de tous les ministères intéressés, auxquels on enjoint de transmettre leurs directives à leurs agents régionaux par son seul intermédiaire. En pratique, la procédure s'est révélée très lourde ; aussi fait-on généralement la distinction entre les communications « opérationnelles » et les communications « techniques », le contact direct entre le ministre et son représentant étant autorisé pour ces dernières. Cependant, cette distinction n'est pas du tout facile à maintenir. Même en France, où le système fonctionne depuis plus de 150 ans, on observe des tensions certaines, car « les services locaux sont devenus extrêmement techniques et la plupart des préfets, qui restent avant tout des administrateurs généraux, n'ont ni les connaissances nécessaires, ni le désir, d'avoir affaire à ces spécialistes », tandis que « les spécialistes, à leur tour, estiment qu'avoir affaire à la préfecture non seulement retardera leurs opérations, mais aussi les infectera de « politique » (5). L'absence de coordination entre ministères au centre (qui résulte de l'instabilité de gouvernements basés sur des coalitions entre partis) a fréquemment aggravé le problème. Dans les pays « nouveaux » qui ont adopté ce système, ce défaut de coordination est encore plus grave. La rivalité entre ministères prend une intensité véritablement pathologique, alors que le « patron » régional, sans le secours d'une tradition vieille de cent cinquante ans, doit affronter une série de responsabilités nouvelles et peu familières en ce qui

(4) Alec NOVE, *The Soviet Economy*, Londres, 1961, p. 199, citant N. Galperin, *Vop. Ekon*, N° 7, 1958, p. 47.

(5) Alfred DIAMANT, *A case Study of Administrative Autonomy: Controls and Tensions in French Administration*, in *Political Studies*, Oxford, vol. VI, n° 2, juin 1958, p. 163.

concerne le développement de sa région, et tenter en même temps de concilier les points de vue d'une série de groupes de pression locaux exceptionnellement bruyants ou exceptionnellement insidieux. Telle est la situation où se trouvent aujourd'hui de nombreux *district officers* dans des États jadis colonies ou dépendances britanniques.

La seconde solution possible au problème de la coordination régionale, la nomination d'une commission exécutive, est plus difficile à illustrer par des exemples dépourvus d'ambiguïté. Il est clair que toute délégation de pouvoirs de chaque ministère pris séparément à un *collège* comprenant des représentants des autres ministères, comporte de très graves obstacles. C'est pourquoi la procédure de la commission exécutive semble devoir être mise en œuvre avec le plus de facilité dans des circonstances où, du fait d'une réorganisation administrative majeure, les ministères centraux distincts traitant des activités destinées à être décentralisées, sont en fait supprimés, avec ce résultat que la responsabilité du service décentralisé envers l'autorité centrale est unifiée, ou tend à le devenir. C'est ce qui s'est passé en URSS à la suite des réformes de Khrouchtchev déjà mentionnées. Les divers ministères de l'industrie, au niveau de l'Union et à celui des Républiques, ayant été liquidés, l'échelle du commandement est aujourd'hui relativement unifiée, en ce qui concerne les problèmes relevant des grandes industries, et descend du gouvernement de l'Union aux *sovmarkhozy* en passant par les gouvernements des Républiques ; et c'est au niveau des *sovmarkhozy* que l'on trouve les services ou les divisions responsables des groupements industriels dirigés auparavant par les ministères centraux. C'est là, certes, un exposé simplifiant à l'excès la situation actuelle, mais qui met en lumière au moins l'une des circonstances dans lesquelles la décentralisation « collégiale » peut être réalisable et souhaitable.

La troisième solution, qui consiste à créer au niveau régional des commissions interservices sans pouvoirs exécutifs, est typiquement britannique. Historiquement, la tentative s'approchant le plus du système préfectoral que la Grande-Bretagne ait jamais connue a été l'institution des « Majors-Généraux » à l'époque de Cromwell. Depuis, les gouvernements régionaux ont eu tendance à s'identifier, dans la mentalité britannique, à des formes étrangères et quasi dictatoriales d'adminis-

tration — et, de manière significative, n'ont été introduits que dans les possessions *coloniales* de la Grande-Bretagne. Une brève expérience de commissaires régionaux pendant la guerre fut rapidement abandonnée à la fin des hostilités, et par la suite on ne fit aucune tentative pour nommer des « coordinateurs » des bureaux régionaux à travers lesquels de nombreux services gouvernementaux s'acquittaient désormais d'une bonne partie de leurs responsabilités. A leur place, tout un réseau de commissions régionales interministérielles fut créé, comparable à celui des commissions ~~interministérielles~~ interministérielles qui existaient déjà à l'échelon central, et qui sont un des traits si remarquables du gouvernement britannique. Parmi ces commissions, citons les plus importantes : Distribution of Industry Panel, Regional Building Committee, Physical Planning Committee. Pour les services du fisc et les services sociaux, qui ont plus besoin que la plupart des autres services d'agences décentralisées, ce type de coordination est aujourd'hui bien établi, mais il demeure vrai qu'« il n'y a pas eu d'innovations majeures dans la décentralisation des fonctions centrales depuis la dernière guerre mondiale » (6), et dans le domaine de la coordination régionale des services, moins que partout ailleurs. Une des raisons en est que, bien qu'il y existe des régions communes, il n'y a pas de modèle commun de décentralisation s'appliquant à tous les services intéressés. D'où, comme l'écrivent le professeur Mackenzie et M. Grove :

« La tendance à limiter les pouvoirs des fonctionnaires qui ne sont pas à « Whitehall » cherche dans une certaine mesure à se perpétuer, car il est important d'avoir le même degré de décentralisation parmi des services qui doivent se consulter fréquemment sur des problèmes communs. Un des avantages d'un système décentralisé disparaît, si un service insiste pour renvoyer à son quartier général des questions que les autres règlent sur le plan local, et ceci en est venu à signifier que tous doivent se conformer à l'attitude du plus prudent (7). »

La formule britannique de coordination décentralisée est donc exceptionnellement « faible ». Elle peut convenir au pays où elle a pris naissance

(6) Pour l'histoire du « régionalisme » en Grande-Bretagne après la guerre, et un exposé de l'évolution la plus récente, voir les rapports du professeur H.V. Wiseman et de M.W. Steer (G./Decentr./6 et 8).

(7) *Central Administration in Britain*, Londres, 1957, p. 272.

(bien que ceci ait été contesté) (8), mais ne peut guère être adoptée dans des pays qui ont des traditions gouvernementales différentes et des problèmes de développement différents.

LA DÉCENTRALISATION BUREAUCRATIQUE EXTRAHIÉRARCHIQUE

La décentralisation bureaucratique du type hiérarchique a une très longue histoire. Aussi ses problèmes rendent-ils un son qui nous est familier. Par contre, la décentralisation bureaucratique extrahiérarchique est relativement neuve, au moins à l'échelle où on la pratique aujourd'hui. Nous entendons par là la création, par voie législative ou par décret, d'autorités administratives distinctes *ad hoc*, dotées de pouvoirs « décentralisés » dans la mesure où elles se situent partiellement ou totalement au-dehors de la hiérarchie administrative normale, et jouissent d'une certaine « autonomie » qui leur est reconnue. Bien entendu, de telles agences peuvent être ou bien situées auprès de l'autorité centrale, ou bien dispersées sur le plan géographique, selon les besoins administratifs.

La caractéristique essentielle d'une telle décentralisation réside donc dans le fait que, bien que l'autorité intéressée puisse être désignée par l'autorité centrale et soit sujette dans une certaine mesure à ses directives, l'enchaînement normal des responsabilités hiérarchiques est rompu, avec ce résultat que le contrôle ministériel pouvant légitimement être appliqué est limité ou devient ambigu.

Fonctions quasi-judiciaires.

La nécessité de ce genre de décentralisation apparaît avec le plus d'évidence et soulève le moins de problèmes, lorsque les fonctions « autonomes » conférées à l'autorité sont de nature quasi-judiciaire ou réglementaire, comme dans le cas des tribunaux administratifs dans tous les pays et des diverses *regulatory agencies* dont les Etats-Unis nous fournissent les exemples les plus remarquables. Cependant, quand de tels organismes relèvent de notre étude, c'est en fait à la création de nouveaux organes de type judiciaire que nous nous intéressons plutôt qu'à la décentralisation administrative *stricto sensu*. Bien que la frontière entre

l'administratif et le judiciaire ne soit pas du tout claire, et bien que la délégation de certaines fonctions à des commissions réglementaires ait souvent été critiquée comme une tentative illégitime de l'exécutif pour échapper à ses véritables responsabilités (comme c'est le cas dans la controverse au sujet des commissions réglementaires aux Etats-Unis), la nécessité où l'on se trouve de « dépolitiser » le processus judiciaire dans certaines contestations de droits, dans le cadre d'une politique donnée, est presque universellement reconnue par l'opinion publique informée.

Eviter la « politique ».

La décentralisation au profit d'autorités *ad hoc* de fonctions administratives qui, sans être judiciaires, semblent exiger — selon les normes du pays considéré — d'être dégagées de la responsabilité politique ultime inséparable de la hiérarchie normale des services, apparaît également acceptable, et présente par conséquent aussi peu de problèmes majeurs. Les services de la radiodiffusion et les autorités qui contrôlent (dans le cadre d'une réglementation approuvée) la distribution des secours entre ayants droit individuels, en sont des exemples. On trouve une très grande variété d'agences « autonomes » ou « semi-autonomes » de ce genre, qu'il est très difficile de faire entrer dans des catégories générales commodes. Leur statut et leur degré de neutralité sont très variables, et vont d'une intégration presque complète au sein du mécanisme gouvernemental habituel à une indépendance presque complète.

Propriété publique.

La raison la plus connue pour la décentralisation bureaucratique extrahiérarchique est la propriété publique des entreprises de production. La décentralisation de la direction industrielle au profit d'une autorité « semi-autonome » a répondu sur le plan politico-administratif à la nécessité d'un processus décisionnel rapide et souple — et ce sont là des *desiderata* qu'on ne peut guère atteindre au sein d'une structure orthodoxe des services — plutôt qu'à des considérations de logique. Il y a peu de pays, quelle que soit l'étendue de leur secteur

(8) Voir, par exemple, Brian CHAPMAN, *The Profession of Government*, Londres, 1959, pp. 72-73.

public, qui n'aient donné à leurs établissements industriels d'Etat et autres entreprises de nature « commerciale » une sorte de statut particulier, en tant qu'entreprises publiques (public corporations), sociétés appartenant au gouvernement, ou entités de « comptabilité économique » (*Khozraschyot*). Le problème principal en ce domaine est bien connu et a été abondamment discuté : comment imposer un contrôle public de manière à s'assurer que les entreprises travaillent en coordination selon les exigences de la politique économique d'ensemble, sans diminuer la flexibilité de leurs transactions au-dessous du niveau nécessaire pour atteindre des résultats commerciaux satisfaisants. Le problème continue à préoccuper les gouvernements des pays avancés qui avaient inventé ces nouvelles formes d'organisation, et on n'a trouvé nulle part une solution qu'on puisse considérer comme définitive — bien que la France s'en soit peut-être rapprochée le plus. Dans les pays en voie de développement, qui de nos jours ne peuvent éviter d'avoir un secteur public important, le problème est particulièrement difficile, car il est très malaisé d'établir des accords pratiques réglant les rapports entre le gouvernement et les industries d'Etat, en particulier lorsque les hommes politiques et les administrateurs sont eux-mêmes « sous-développés ».

Un autre problème délicat, intimement lié au précédent, consiste à décentraliser la direction au sein des entreprises elles-mêmes. Quand un grand monopole national est créé, comme celui des Charbonnages britanniques, la décentralisation directoriale relève de la direction centrale, qui devra décider combien de niveaux de direction subordonnés et géographiquement dispersés sont nécessaires et quelles seront les responsabilités assignées à chaque niveau aux fonctionnaires en question. Bien entendu, c'est là une décentralisation bureaucratique normale. Mais comme les monopoles nationaux montrent une tendance à concentrer des pouvoirs excessifs entre les mains de la direction centrale, le parlement a dans certains cas (en particulier là où des considérations techniques le suggèrent) choisi d'imposer pour une industrie une structure décentralisée, en créant par voie législative, des commissions au niveau provincial et régional ainsi qu'au niveau national, et en spécifiant quels devaient être les pouvoirs et les responsabilités de chacune. Les industries du gaz et

de l'électricité en Grande-Bretagne et celle du charbon en France fournissent des exemples de ce dernier type de décentralisation de la gestion. Un autre moyen d'essayer d'y parvenir, sans abandonner les contrôles centraux qu'on tient pour essentiels, consiste à établir des autorités sur le modèle des *holding*, ayant le pouvoir de créer et de diriger des filiales qui sont généralement — mais non invariablement — organisées sur le principe des sociétés par actions. Cette méthode peut convenir particulièrement aux pays où la tâche consiste à développer les nouvelles industries publiques, plutôt qu'à nationaliser les industries privées déjà existantes. Les sociétés de développement industriel qui aujourd'hui existent presque partout dans les pays « sous-développés » non communistes, et des organisations comme la *Sümerbank* et l'*Etibank* en Turquie, en sont des exemples. L'Egypte, cependant, a récemment fait entrer un très grand nombre d'industries nouvellement nationalisées ainsi que des industries créées par l'Etat dans une structure décentralisée de ce type. Les quelque six cents entreprises distinctes dont le gouvernement a aujourd'hui la responsabilité ont été placées sous le contrôle de 39 « organisations ». C'est là, peut-être, un exemple de centralisation plutôt que de décentralisation, de même que la décision du gouvernement indien d'amener les trois aciéries d'Etat dans le giron de l'*Hindustan Steel Ltd.*, ou les cinq entreprises publiques d'engrais dans celui de l'*Hindustan Fertilizer Ltd.* Mais quel que soit le processus, les résultats sont pratiquement les mêmes. Les problèmes caractéristiques de cette forme d'administration sont comparables à ceux qui apparaissent dans les relations entre une entreprise et un ministre.

Du bon et du mauvais usage de l'autorité «ad hoc».

Dépassant de très loin la question que nous venons de discuter, il y a le problème de savoir si une décentralisation extrabureaucratique, c'est-à-dire la création d'autorités *ad hoc*, est justifiée sur le plan politique et administratif. Dans certains cas, nous l'avons vu, il n'y a pas de problème ; mais, dans d'autres cas, la décision peut être tout à fait marginale. On court toujours le danger que la multiplication de telles autorités, chacune pouvant se justifier *en soi*, réduise le système administratif du pays en question à une incohérence totale, et crée ce qu'on a appelé une « quatrième

branche acéphale du gouvernement ». Ce danger est quelquefois particulièrement aigu dans les pays moins développés, où les agents éventuels du développement sont parfois si dégoûtés de la conduite de la bureaucratie habituelle qu'ils tentent d'insister pour que chaque activité nouvelle soit confiée à une agence *ad hoc* dont ils attendent — en général sans grande justification — qu'elle soit exempte des défauts bureaucratiques bien connus. Il faut indiquer clairement que cette forme de décentralisation ne peut pas remplacer une réforme administrative étendue, aussi difficile que celle-ci puisse être. Dans l'ensemble, la création d'une nouvelle entité *ad hoc* exige des justifications particulières, autres que les allégations générales d'incompétence dirigées contre les dirigeants politiques du pays en question et leurs agents administratifs.

Afin d'éviter de présenter ces problèmes de manière trop schématique ou trop juridique, il faut reconnaître que la distinction entre décentralisation bureaucratique et extrabureaucratique manque du degré de précision qu'elle semble posséder au premier abord. La simple création d'une autorité *ad hoc* ne résout aucun problème, car en fait l'agence peut se trouver privée de toute la marge d'autonomie dont elle est censée jouir ; la décentralisation bureaucratique ordinaire peut, en fait, conférer aux hommes en place aux échelons opérationnels une mesure de pouvoir discrétionnaire plus grande et non moindre. Aussi toute décision concernant les méthodes de décentralisation doit-elle être prise à la lumière de conditions particulières, et ne pas se baser simplement sur des considérations générales de principe. L'une de ces conditions semble être la cohérence avec laquelle le principe hiérarchique est appliqué dans l'administration « ordinaire ». Dans la plupart des administrations européennes le degré de cohérence hiérarchique est très élevé ; mais aux Etats-Unis il est relativement bas, et par conséquent « le va-et-vient des ordres, commandements et autres communications le long de l'échelle hiérarchique n'est ni aussi rapide ni aussi régulier dans l'administration américaine que dans l'administration européenne » (9). D'où un modèle d'organisation qui, dans les conditions propres à l'Europe, serait extrêmement centralisé, et qui, dans les conditions d'outre-Atlantique, laisse une liberté d'action considérable et peut-être excessive aux individus situés aux échelons inférieurs de l'échelle hiérarchique.

Décentralisation et planification.

Sans aucun doute, les problèmes les plus graves de décentralisation bureaucratique ou extrabureaucratique se produisent dans les pays qui se sont engagés dans des formules plus étendues de planification économique, en particulier s'ils rejettent les procédés d'orientation que représentent des prix librement fixés et s'ils mènent la totalité ou la plus grande partie de leur activité économique par l'intermédiaire d'entreprises d'Etat. Cette constatation ne conduit pas à condamner de telles méthodes de direction d'une économie nationale, mais montre simplement qu'elles entraînent certaines difficultés administratives particulières. Une centralisation excessive, avec les délais et les coûts qui en découlent, est la tendance naturelle d'un système basé sur la répartition centralisée des divers facteurs de production, la fixation par une autorité centrale des produits fournis par tous les secteurs de l'économie et fabriqués par eux, et le contrôle centralisé du stade final et intermédiaire de la distribution des produits. Dans de telles conditions, le fait qu'en droit l'autorité planificatrice centrale n'ait qu'un rôle consultatif peut ne pas avoir beaucoup d'importance ; car, en pratique, elle devra prescrire dans les moindres détails le *modus operandi* de toutes les entités économiques, quel que soit leur statut constitutionnel, s'assurer que les autorités gouvernementales à tous les niveaux exécutent ses ordres ; car la sanction de tout usage illégitime de l'« autonomie », à tous les niveaux, peut être le bouleversement du plan. Cela signifie inévitablement une très grande concentration de responsabilité au centre. Comme l'écrit le D^r Nove à propos du système russe de planification :

« Les responsabilités du Gosplan sont immenses. Il doit coordonner et modifier les projets de plans de production qui lui sont soumis par les Gosplans des diverses républiques. Il doit les rendre compatibles et s'assurer qu'ils répondent aux possibilités d'approvisionnement en matières premières, à la production agricole prévue, aux revenus individuels, au budget, à la « production » de techniciens escomptée, et aux innombrables autres questions qui doivent toucher directement à la planification et dont sont responsables de nombreux services gouvernementaux et (ou) les autorités des

(9) Poul MAYER, *Administrative Organisation*, Copenhague, 1957, p. 215.

républiques et des régions. La fonction qui consiste à contrôler l'approvisionnement en matières premières est au cœur même du processus de planification, puisqu'il est évident que toute décision concernant la production à tous les niveaux exige la fourniture de matières premières et affecte simultanément l'approvisionnement des autres entreprises (10). »

Il est clair qu'un tel système élève au plus haut niveau la contradiction entre le contrôle central, qui est essentiel à la cohérence et à la comptabilité des décisions, et la liberté d'action à la périphérie, qui est également essentielle pour des opérations de type commercial. En Russie, depuis le début de la planification centralisée en 1928, les tentatives pour concilier ces nécessités contradictoires se sont succédé selon les phases traversées par la construction socialiste, et au fur et à mesure que s'accumulait une certaine expérience de l'administration économique. Les niveaux de responsabilité réelle lorsqu'il s'agit de prendre les divers types de décision, ont été fréquemment changés, de manière souvent difficile à suivre et à interpréter pour les observateurs situés au-dehors du système. L'existence de niveaux d'autorité si nombreux, une certaine ambiguïté dans les relations entre personnel élu et personnel nommé aux divers niveaux, le fait que le contrôle hiérarchique (sous la forme du « centralisme démocratique ») est complet *de jure* mais limité *de facto*, la présence de nombreuses organisations *ad hoc* dont le rôle dans le processus de l'administration économique n'est pas toujours clair, et le fait que le Parti Communiste ait sa propre hiérarchie séparée, s'enclenchant sur celle du gouvernement, tout cela n'est pas fait non plus pour en faciliter la compréhension. Bien qu'il y ait de manière évidente une décentralisation considérable, qui tend aujourd'hui à s'accroître plutôt qu'à diminuer, l'observateur ne parvient pas aisément à en prendre la mesure, ni à en décrire le fonctionnement en termes réalistes. On peut espérer que le présent Congrès contribuera à élucider certaines de ces difficultés.

Dans des systèmes qui reposent moins sur des contrôles physiques et davantage sur la manipulation du « marché », ces problèmes ont une intensité moindre. Peut-être a-t-on également tendance à la résoudre plus facilement dans une économie où, quantitativement, le secteur privé prédomine, car l'existence même d'un secteur privé entraîne

nécessairement un degré considérable de décentralisation du pouvoir de décision économique dans les domaines qu'il couvre. Cependant, il n'y a pas de corrélation nette entre l'étendue du secteur privé et le degré de décentralisation ; car les Yougoslaves, par exemple, ont réussi à combiner une économie hautement socialisée avec une grande autonomie de décision aux niveaux de la région, de la localité et de l'entreprise individuelle. Ainsi, même là où l'Etat prédomine, et où il n'y a aucun doute quant à la responsabilité ultime du gouvernement central en ce qui concerne le développement planifié de l'économie, la liberté d'action accordée aux organisations et aux fonctionnaires aux niveaux inférieurs peut être très importante. D'un autre côté, il est toujours possible que dans ces conditions la planification centrale soit moins efficace ; et, bien entendu, le problème fondamental demeure, de savoir dans quelle mesure décentraliser l'autorité, au profit de qui, et par quelles méthodes.

A l'inverse, il peut y avoir une centralisation excessive du pouvoir de décision, même dans des économies où, qualitativement, le secteur privé prédomine ; car si le gouvernement central prend au sérieux la planification économique, il peut avoir la tentation d'imposer à l'entrepreneur privé des contrôles encore plus rigoureux que ceux qui sont applicables à l'entrepreneur public, en raison du fait que le premier, lorsqu'il prend ses propres décisions, sera vraisemblablement moins influencé que le second par des considérations d'« intérêt public ». De plus, dans toutes les économies planifiées, l'organe planificateur central a naturellement tendance à concentrer dans ses propres mains des pouvoirs de décision qui, selon les normes établies par le système de planification lui-même, devraient être exercés par des autorités situées à un échelon inférieur. Les rapports entre la Commission Nationale de Planification indienne et les gouvernements des divers Etats en donnent un exemple, et celui-ci se reproduit, à un niveau inférieur, dans les relations entre les gouvernements des Etats eux-mêmes et leurs propres services « décentralisés », tels que le district et le bloc.

Il est clair que la planification économique fournit un des contextes les plus intéressants et les

(10) *Op. cit.*, p. 76.

plus importants dans lesquels on puisse discuter ce que nous avons appelé la décentralisation bureaucratique et la décentralisation extrabureaucratique.

LA DECENTRALISATION DEMOCRATIQUE GEOGRAPHIQUE (11)

Par « décentralisation démocratique », nous entendons le transfert de certaines des responsabilités du gouvernement central à des autorités subordonnées, élues sur une base géographique ou fonctionnelle, et qui tiennent au moins certains de leurs pouvoirs non par délégation d'une autorité administrative supérieure, mais en vertu d'une disposition législative et peut-être même constitutionnelle.

« Démocratique », dans ce contexte, ne désigne rien d'autre qu'un processus par lequel la légitimation de l'autorité dépend de l'élection. Cela n'a rien à voir avec la nature du système des partis ni avec la présence ou l'absence des libertés des « libéraux ». Ainsi, la décentralisation démocratique, au sens où nous employons cette expression, est tout aussi possible dans un Etat à parti unique où les libertés publiques, telles qu'on les comprend en Europe occidentale ou aux Etats-Unis, sont inexistantes ou insuffisantes. Elle n'a rien à voir non plus avec l'étendue du droit de vote ou la nature précise du système électoral utilisé. Ces considérations, bien qu'elles aient une importance pratique (12) peuvent pour l'instant être écartées de notre analyse.

La dévolution parlementaire.

Il peut y avoir décentralisation démocratique à un certain nombre de niveaux différents. Le niveau « suprême » semble être la décentralisation des pouvoirs parlementaires, par voie de statut, au profit d'assemblées subordonnées. Il y a là quelque chose de commun avec le fédéralisme, au moins dans ses résultats pratiques, sinon dans ses fondements théoriques. La différence essentielle réside dans le fait que tandis que les pouvoirs du gouvernement d'un Etat dans un système fédéral sont spécifiés par la constitution, ceux d'un parlement subordonné sont définis par de simples lois votées par le parlement « mère » et sont — au moins en théorie — sujets à retrait par la même

procédure législative. Si, donc, d'un certain point de vue, cette forme de « dévolution » a des implications quasi-fédérales, d'un autre point de vue elle ressemble à une législation ordinaire par délégation, la différence principale étant que les pouvoirs législatifs sont délégués non à une autorité administrative, mais à un corps élu qui les met en œuvre par l'intermédiaire de ses propres fonctionnaires nommés de manière indépendante. Mais alors, en quoi cette pratique diffère-t-elle de celle, plus connue, qui consiste à décentraliser les pouvoirs au profit d'autorités locales ? La seule différence de principe semble être que, tandis qu'un organe local autonome, en ce qui concerne un grand nombre de ses fonctions, doit suivre les directives qui lui sont données par les autorités administratives responsables devant la législature centrale, un parlement subordonné jouit d'une complète liberté d'action dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés. De plus, il a en fait peu de chances d'être créé sauf pour une région possédant une certaine homogénéité culturelle, raciale ou linguistique, qui la distingue du reste de l'Etat dont elle fait partie.

L'Irlande du Nord offre l'exemple le plus frappant de dévolution parlementaire, et on pourrait aussi faire entrer dans cette catégorie les gouvernements des colonies où ont été créés des conseils législatifs ayant plus que de simples pouvoirs consultatifs. Pour les colonies, elle ne représente qu'une étape de transition vers l'indépendance complète, indépendamment des intentions de la puissance métropolitaine. En ce qui concerne l'Irlande du Nord, le système semble bien assis. Certainement personne, à l'exception de l'Irlande du Sud, n'y songe comme à une transition vers l'indépendance totale ou l'intégration complète. Bien que les Irlandais du Nord n'aient pas eux-mêmes réclamé la dévolution, l'existence d'un parlement séparé pour cette région du Royaume-Uni constitue une reconnaissance du caractère culturel distinct d'un peuple qui, bien que très conscient — certains diraient trop conscient — de son appartenance britannique, n'en a pas moins des traditions séparées et des problèmes politiques

(11) Pour une discussion des mérites et des inconvénients des différents types possibles de planification dans une économie socialiste, et leur corrélation avec les différents degrés de décentralisation dans le processus décisionnel, voir le rapport du professeur Brus (G./Décentr./12).

(12) Voir ci-dessous, p. 32.

propres. La dévolution parlementaire semble convenir tout particulièrement là où un groupe distinct, situé dans une zone géographique déterminée, réclame des institutions politiques séparées sans désirer l'indépendance complète ou une union fédérale. Les concessions à de telles revendications nationalistes ne doivent pas, bien entendu, prendre nécessairement la forme de la dévolution. Dans certains cas, ces revendications peuvent être satisfaites, ou l'on peut s'en débarrasser, par une décentralisation administrative de l'espèce la plus large, dans laquelle un grand nombre (ou la plupart) des services gouvernementaux pour la région intéressée sont organisés indépendamment du centre régional (comme dans le cas de l'Ecosse). Mais là où cela est possible, cela indique en général que l'exigence d'autonomie, aussi fort qu'elle puisse s'exprimer, est plutôt faible sur le plan politique.

Le degré réel de décentralisation démocratique qu'on peut atteindre par cette méthode dépend de nombreux facteurs, car il y a souvent une distance considérable entre la situation de droit et la situation de fait. Par exemple, l'exercice des pouvoirs dévolus dépendra des capacités financières de la région ; si elle reste, dans une large mesure, financièrement dépendante du gouvernement central, elle ne peut jouir que très peu d'une véritable liberté d'action en ce qui concerne la nature, la qualité et l'étendue des services qu'elle fournit. Ce facteur s'applique particulièrement à l'Irlande du Nord et a fait l'objet de discussions abondantes (13).

L'autonomie locale.

L'autonomie locale est, bien entendu, la forme la plus connue et la plus universelle de décentralisation démocratique. Dans le langage ordinaire, les autorités locales sont souvent parées du titre de « législatures locales ». La signification réelle de cet usage dépend bien évidemment de la mesure où elles sont obligées, *de jure* ou *de facto*, d'agir suivant les instructions de l'administration centrale et de soumettre leurs décisions à son approbation. Dans la plupart des pays, on constate une forte tendance des autorités locales à jouer simplement le rôle de services administratifs décentralisés du gouvernement central, en particulier en ce qui concerne les services d'im-

portance nationale (comme la santé publique, la construction, l'approvisionnement en eau, le système d'égoûts, les services d'utilité publique et dans certains pays la police et les pompiers) qu'elles peuvent être appelées à fournir. Ce phénomène est dû en partie au besoin qu'elles ont des subventions du pouvoir central afin de subvenir aux frais de ces services « obligatoires », mais surtout à l'exigence d'une uniformité nationale et à la détermination des gouvernements centraux de garder fermement sous leur contrôle toutes les formes de dépenses publiques, en tant que moyen de réglementer l'économie et d'imposer certaines priorités. Cette tendance, il faut le noter, semble dans une très large mesure indépendante du statut constitutionnel attribué aux autorités locales. Elle se manifeste autant en Grande-Bretagne, où ces autorités sont considérées comme « pouvoirs de plein droit », que dans les pays du continent où elles sont soumises à la « tutelle » administrative. Le contrepoids principal réside dans ce facteur quelque peu intangible, « l'esprit d'indépendance locale ». C'est, entre autres facteurs, ce qui rend le gouvernement local, mettons en Turquie, si différent du gouvernement local en France, qu'il avait pris pour modèle. Tandis qu'en France, on observe chez les habitants d'une localité un vif désir d'administrer leurs propres affaires, en Turquie ce désir est relativement faible. Aussi un *vali* turc peut-il adopter une attitude beaucoup plus autoritaire envers le conseil d'un *belediye* qu'un *préfet* français envers le conseil d'une *commune*.

Les objectifs de la décentralisation au profit d'autorités locales élues se situent à la fois sur le plan pratique et le plan idéologique. Les considérations pratiques ont peut-être moins d'importance qu'elles n'en avaient jadis dans les pays avancés, où on ne peut plus guère justifier aujourd'hui l'existence d'autorités locales en arguant qu'elles déchargent l'administration centrale. On pourrait même démontrer qu'en leur absence l'administration centrale atteindrait un degré plus élevé d'efficacité, au moins au sens où elle assurerait des services équivalents pour une dépense moindre en fonds et en énergie. Même l'engrenage des services locaux sur les « besoins ressentis » par les habitants (dans les domaines administratifs où il

(13) Voir R.J. LAWRENCE, *Devolution Reconsidered*, in *Political Studies*, Oxford, vol. IV, n° 1, fév. 1956, et la littérature à laquelle il fait allusion.

paraît souhaitable) peut être assuré si l'on associe des fonctionnaires nommés par le pouvoir central à des commissions consultatives élues sur le plan local. Les considérations idéologiques n'ont cependant rien perdu de leur force, les institutions du self-government local sont en général toujours considérées — et à juste titre, osons-nous dire — comme une pépinière de vertu civique, un champ d'entraînement pour les hommes politiques, et le théâtre de la participation populaire. Sans elles, le sens de la communauté tendrait à disparaître.

Dans les pays avancés, le problème pratique consiste à trouver le juste point d'équilibre entre les pouvoirs des autorités locales bien établies et ceux des autorités centrales, elles aussi bien établies. Il s'agit essentiellement de décider, après avoir dûment pesé toutes les considérations pertinentes, quelles fonctions seront : a) entièrement décentralisées ; b) partiellement décentralisées ; c) entièrement réservées à l'autorité centrale. D'une manière ou d'une autre, un équilibre s'établit entre les avantages et les inconvénients, et la décision est prise en conséquence. Il faut cependant faire remarquer que les plateaux de la balance penchent trop souvent et de manière fort injuste du côté du gouvernement central, non seulement parce que c'est le gouvernement central qui tient les plateaux de la balance, mais parce que les autorités locales souffrent de certains désavantages « artificiels », nés de l'inadéquation des circonscriptions existantes à l'accomplissement des fonctions administratives modernes et des restrictions à leurs pouvoirs fiscaux. Bien entendu, on peut remédier à ces inconvénients, mais pour des raisons politiques le remède peut être difficile à appliquer. Aussi la décision tendra-t-elle à pencher du côté du gouvernement central, avec ce résultat que l'autonomie locale est sujette à un processus d'érosion constant (14).

La décentralisation démocratique en vue du développement.

Dans les pays sous-développés, la situation est en général très différente. Les institutions du self-government local sont peu solides ; ou bien elles n'ont pas de sources indépendantes de financement, ou bien elles répugnent à utiliser de manière sérieuse les sources disponibles ; l'éventail des fonctions qu'elles remplissent est relativement étroit

et elles ne jouissent guère de l'estime publique. De plus, dans de nombreux cas, elles ne fonctionnent effectivement que dans les villes, avec pour résultat que les zones rurales n'ont jamais été initiées, de manière significative, à l'art du self-government ; sauf dans la mesure où au niveau de la tribu et du village il peut y avoir des organes traditionnels, d'un caractère autonome douteux, qui remplissent des fonctions n'ayant qu'un rapport lointain avec les nécessités modernes et ne gardant que de manière imparfaite et intermittente le contact avec l'appareil administratif de l'Etat.

Cependant, le gouvernement central est très préoccupé des problèmes ruraux. Il ne se borne plus à lever les impôts, à maintenir l'ordre et à assurer une gamme étroite de services sociaux. Il souhaite accroître la production agricole, améliorer les conditions de vie dans les villages, diversifier l'économie des zones rurales, étendre le réseau de communications, introduire l'enseignement universel, etc. Mais l'effet de ces programmes sur la vie rurale, même si on leur donne une haute priorité et si l'on cherche ardemment à les remplir, est de nature à se révéler très décevant. A cela il y a trois raisons essentielles, à savoir : 1° la rareté des ressources ; 2° la faiblesse de l'administration dans les zones rurales ; 3° l'hostilité ou l'indifférence des ruraux aux innovations qui leur sont apportées par les agents d'un gouvernement central dont les modes de pensée leur sont mal connus, et dont les fonctions traditionnelles consistent à lever les impôts et à maintenir l'ordre et la loi.

Aussi l'essor rural tarde-t-il, en partie faute de coopération populaire. Ce qui veut dire : a) que les ressources existantes consacrées au développement rural sont gaspillées et utilisées de manière inefficace ; b) que les autres ressources virtuellement disponibles, sous la forme de la main-d'œuvre rurale sous-employée, ne sont pas mobilisées, puisqu'une telle mobilisation ne peut être effectuée que par des méthodes dictatoriales, et seulement pour des projets conçus et organisés par les habitants eux-mêmes, et qui expriment leurs « besoins ressentis ».

La conclusion semble évidente : la simple décentralisation bureaucratique en vue du développement rural (même lorsqu'elle s'accompagne d'une

(14) A ce sujet, voir le rapport du professeur Wiseman (G./Decentr./6).

pléthore de commissions consultatives destinées à obtenir la participation populaire aux projets de travaux imaginés par la bureaucratie pour le bien du peuple) est incapable de produire les résultats nécessaires. Le remède semble lui aussi évident : permettre au développement rural, dans une certaine mesure, de s'engendrer lui-même en créant au niveau du village, de la région et du district des organes autonomes, élus démocratiquement, auxquels au moins certaines tâches de développement seront confiées. De telles institutions, telles qu'on les conçoit généralement, diffèrent des conseils locaux des pays avancés sous deux aspects, à savoir : 1° elles sont spécifiquement orientées vers le développement ; 2° elles se nomment pas les administrateurs locaux ni les techniciens (sauf exception possible aux échelons inférieurs) et n'ont pas autorité complète sur eux ; bien qu'ils travaillent sous le contrôle des corps élus, ceux-ci restent hiérarchiquement responsables devant leurs supérieurs.

L'exemple principal de ce type de décentralisation démocratique nous est fourni par l'Inde, où le système connu comme Panchayati Raj (15) (littéralement, « le gouvernement des conseils du peuple ») fut introduit, avec de nombreuses variantes, dans presque tous les États à la suite de leur acceptation des recommandations du Rapport Balvantray Mehta de 1957. Certains (mais très peu d'administrateurs) y voyaient une panacée, mais presque tout de suite le système présenta de graves difficultés, que les gens mieux informés avaient pu prévoir. Parmi ces difficultés, trois semblent particulièrement importantes, à savoir :

1. Les représentants élus aux nouvelles assemblées démocratiques se recrutant dans la société rurale, n'ont pas forcément le souci du développement et n'ont pas la compétence suffisante pour formuler et surveiller les programmes locaux de développement. Dans certains cas, ils ne représentent, en effet, rien d'autre que les factions du village ou les castes dominantes. Le résultat en est qu'ils agissent comme un frein à la politique de développement, ou alors ils deviennent des instruments aux mains de la bureaucratie, privant ainsi la décentralisation démocratique de sa raison d'être.

2. Les « besoins ressentis » du peuple, en supposant qu'ils s'expriment à travers le mécanisme électoral, ne coïncident pas nécessairement avec

les priorités de développement du gouvernement ; d'où la possibilité de malentendus et de conflits entre le personnel élu du *panchayati raj* et ses « employés » bureaucrates. Si le gouvernement l'emporte comme ce sera probablement le cas à long terme, ceci tourne à nouveau au désavantage de la démocratie locale qu'il avait lui-même la responsabilité d'instaurer.

3. La situation des fonctionnaires est très difficile et ambiguë et elle réclame des qualités de tact et de compréhension dont relativement peu de bureaucrates élevés ou éduqués dans les villes sont capables. Ils ne peuvent pas être nommés par les organes de la décentralisation démocratique, car ceux-ci sont trop récents, trop inexpérimentés du point de vue administratif, et trop peu solides financièrement, pour qu'on leur confie cette tâche, sauf à l'échelon le plus bas. Aussi le fonctionnaire a-t-il une double responsabilité : devant le conseil auquel il est attaché, et devant le ministre qui l'emploie (et devant qui, à vrai dire, il est aussi *pleinement* responsable en ce qui concerne les tâches situées au-dehors du cadre du projet de « décentralisation démocratique »). Une responsabilité double de ce type peut — et c'est d'ailleurs le cas — fonctionner assez bien en France et dans d'autres pays européens ; mais dans l'Inde rurale, elle présente de sérieuses difficultés (16).

Cela ne veut pas dire que la décentralisation démocratique en Inde ait été mal conçue ni qu'elle soit condamnée à l'échec ; mais simplement qu'elle soulève des problèmes qui méritent une discussion prolongée et réaliste.

Tandis que l'Inde tente l'expérience de la décentralisation démocratique dans le cadre d'une démocratie politique, d'autres pays, possédant des systèmes politiques très différents, en font également l'expérience. Dans certains pays, à vrai dire, la décentralisation démocratique est offerte comme une sorte de substitut aux libertés démocratiques qu'un régime parlementaire antérieur était censé assurer, sans y avoir réussi. Une dictature militaire, si elle prend à cœur le développement éco-

(15) Voir les rapports des professeurs Somjee et Palmer (G./Decentr./5 et 9).

(16) M. Henry Maddick traite ces problèmes de manière exhaustive dans son livre *Democracy, decentralisation and development*, Londres, Asia Publishing House for I.P.S.A., 1963. Voir aussi les rapports des professeurs Palmer et Somjee (G./Decentr./4).

nomique, peut affronter exactement les mêmes problèmes dans les zones rurales qu'une démocratie parlementaire, et choisir des solutions semblables.

De plus, elle peut envisager le rétablissement des formes de gouvernement démocratiques à l'échelon national dès que les citoyens seront suffisamment « éduqués » politiquement pour ne pas confier leurs destinées aux politiciens corrompus, égoïstes et incompetents qui caractérisaient l'ancien régime parlementaire, et considérer l'expérience du « self-government » local comme une partie pratique essentielle du processus éducatif. Elle est, semble-t-il, l'idée qu'on retrouve derrière l'introduction de la « démocratie de base » au Pakistan, par le président Ayoub Khan. La récente décision du président Nasser de décentraliser certaines fonctions gouvernementales au profit d'une hiérarchie de conseils locaux, régionaux et de districts, est également intéressante dans ce contexte. Ces expériences soulèvent deux questions fondamentales, à savoir 1° est-ce que dans le cadre d'une forme dictatoriale de gouvernement national, des organes ainsi décentralisés peuvent jouer un autre rôle que celui d'écho, et manifester une vie politique vigoureuse qui leur soit propre ? ; 2° est-ce qu'en tout cas, il est possible de construire la démocratie en partant de l'échelon inférieur, de manière à créer une *éthique* démocratique et un consensus suffisamment puissant et convaincant pour assurer des fondations solides aux institutions démocratiques à l'échelon national ? Ces questions ne sont pas simplement d'ordre rhétorique ; elles doivent être discutées sérieusement.

Les ambiguïtés du terme « démocratique ».

Les exemples ci-dessus montrent bien que décentralisation bureaucratique et décentralisation démocratique ne s'excluent pas l'une l'autre. Si l'on met à part le cas de la dévolution parlementaire complète, toute décentralisation est dans une certaine mesure bureaucratique, à l'exception des cas très rares où le gouvernement central choisit de se désintéresser totalement de la manière dont une fonction publique donnée est remplie à l'échelon local et en confie la responsabilité exclusive à une assemblée élue localement. C'est en se référant à l'URSS, ce laboratoire unique d'expérimentation politique, qu'on met peut-être le mieux en lumière l'ambiguïté inhérente au terme « démocratique ».

En un sens, l'URSS est le pays de la décentralisation démocratique *par excellence* (17). Chaque échelon administratif au sein des républiques de l'Union et des républiques autonomes — le territoire, la région, le district, la grande ville et le village — est doté d'un Soviet élu. Les fonctions des Soviets, selon la Constitution de 1936, consistent à « prendre des décisions et donner des ordres dans le cadre des droits qui leur sont accordés par les lois de l'URSS et des républiques de l'Union », et, plus spécifiquement, de « diriger les activités des organes administratifs qui leur sont subordonnés, d'assurer le maintien de l'ordre public, le respect des lois, et la protection des droits des citoyens, de diriger la construction économique et culturelle locale, et d'établir le budget local ». On ne trouve dans aucun autre pays au monde des organes de décentralisation démocratique jouissant de pouvoirs aussi étendus ; dans aucun autre pays de tels organes n'impliquent un nombre aussi vaste d'élus dans le travail de l'administration locale et régionale. (Aux élections de 1957, les Soviets comptaient un total de 1.549.750 membres.) Les Soviets ne sont plus, cependant, comme avant 1936, le « fondement de l'État », car le Soviet suprême est aujourd'hui élu directement. Il ne serait pas non plus exact de dire que l'autorité très générale qui leur est accordée par la Constitution signifie *ipso facto* qu'ils exercent en fait des pouvoirs discrétionnaires plus vastes que ceux dont jouissent les organes du gouvernement local dans les pays non communistes. Car la procédure du « centralisme démocratique » s'applique aux Soviets aussi bien qu'à la structure du parti, et garantit que les organes inférieurs seront obligés de suivre les directives qui leur sont données par les organes supérieurs. De plus, le caractère apparemment peu fréquent des sessions de certains Soviets, et le fait qu'une bonne partie de leur travail consiste dans la ratification formelle des rapports — ce sont là des « abus » très souvent critiqués à l'intérieur même de l'URSS — peuvent signifier qu'un grand nombre des pouvoirs politiques dont ils sont censés jouir sont en fait exercés en leur nom par voie bureaucratique. Certains critiques de l'extérieur sont même allés jusqu'à suggérer que l'ensemble de la structure des Soviets n'est qu'une simple façade, et même en Union Soviétique, il y a eu une ten-

(17) Voir le rapport du professeur Lunev (G./Décentr./4).

dance, marquée surtout à l'époque de Staline, à les considérer comme de simples « postes d'écoute », ou comme des « baromètres » servant à enregistrer les fluctuations de l'opinion publique, pour employer l'expression utilisée par Staline lui-même en 1923. D'un autre côté, il y a de nombreux signes montrant qu'en particulier dans les grandes villes, les Soviets assument les tâches du gouvernement local avec beaucoup d'ardeur et un degré considérable d'autonomie de fait (18). Actuellement, les analyses réalistes du fonctionnement réel des institutions soviétiques sont très rares, aussi n'est-il guère facile de discerner dans quelle mesure ils fonctionnent comme des organes de décentralisation démocratique. De telles analyses seraient du plus grand intérêt sur le plan international, comme le seraient des analyses similaires du fonctionnement d'organes comparables dans les pays qui, sans adopter le système soviétique en tant que tel, ont dans d'autres domaines tenté de modeler leur vie politique sur celle de l'URSS.

LA DECENTRALISATION DEMOCRATIQUE FONCTIONNELLE

Nous avons traité ci-dessus de la décentralisation démocratique en un sens essentiellement géographique, à savoir l'établissement et le fonctionnement d'organes locaux et régionaux démocratiquement élus auxquels sont confiées des tâches jugées appropriées à ces niveaux local et régional. Mais la décentralisation peut être aussi spécifique et fonctionnelle. La remise d'une série de tâches réglementaires et disciplinaires aux organes totalement ou partiellement représentatif des professions qu'ils réglementent et qu'ils disciplinent, en est peut-être l'exemple le plus frappant. De cette manière, le gouvernement central assure que certains objectifs publics d'intérêt vital sont atteints, sans porter ombrage, autrement que par l'énoncé de quelques règles générales et de quelques limitations de compétence, au principe, cher au cœur des médecins, des avocats et autres groupes professionnels bien organisés, de l'autonomie professionnelle. D'autres exemples bien connus, d'une utilité plus contestable, sont fournis par les commissions pour la commercialisation de certains produits agricoles, procédure par laquelle la réglementation du commerce est confiée à un organe

représentatif des producteurs, comme en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande, et qui avaient pris en Grande-Bretagne pendant la guerre une extension assez grande et quelque peu désordonnée, lorsque le gouvernement se mit à utiliser une grande variété d'associations professionnelles comme organes de contrôle de la production et de la distribution.

Bien entendu, c'est dans les industries d'Etat que les projets de décentralisation démocratique prêtent le plus à controverse. Ici le problème est de savoir s'il faut étendre aux ouvriers d'une industrie quelque chose d'analogue aux droits d'autogestion dont jouissent déjà un grand nombre de professions libérales. Cette revendication a une longue histoire, que nous évoquons chaque fois que nous utilisons les termes « syndicalisme », « socialisme corporatiste », « communisme de guerre », etc. Dans la plupart des pays, elle a été complètement rejetée, ou n'a été au mieux satisfaite que très partiellement. On s'y oppose en affirmant que la « direction ouvrière », ou même la participation des ouvriers à la direction, est incompatible avec l'efficacité de la gestion et conduit à des pratiques économiques monstrueuses. Dans certains pays, même les syndicalistes l'ont abandonnée, estimant que la participation aux décisions de gestion est un obstacle à l'accomplissement réel du rôle caractéristique et essentiel des syndicats, celui de négociation collective. Cependant, en France et en Allemagne, certaines formes de « cogestion » ont été établies, tandis qu'en Yougoslavie la « direction ouvrière » est devenue le principe de base de l'administration économique.

La structure des conseils ouvriers et des Chambres de Producteurs en Yougoslavie a été quelquefois présentée comme le fondement essentiel d'une forme décentralisée de communisme. Mais c'est là confondre deux choses : l'autonomie de l'entreprise et l'autogestion ouvrière. Etant donné un système où le « marché » est utilisé comme régulateur de l'activité économique, il est tout à fait possible de donner aux directeurs des entreprises, nommés par le pouvoir central, un degré d'autonomie aussi large — et peut-être plus large — que celui dont jouissent les conseils ouvriers qui dirigent les

(18) Voir par exemple l'exposé de Maurice Stockham et Roger Simon sur le gouvernement local à Moscou in W. A. Robson, ed., *Great Cities of the World*, London, Allen and Unwin, 1957, 2nd ed.

entreprises yougoslaves. La caractéristique du système yougoslave réside dans le fait qu'il est basé sur une forme démocratique de décentralisation, différente de la forme « extrabureaucratique » qui caractérise le type bien connu de l'entreprise publique (public corporation). C'est là le produit d'une idéologie politique spécifique, qui envisage un « dépérissement de l'Etat » rapide et délibérément accéléré comme la forme de transition vers ce que Marx a appelé « la phase ultime du communisme ». En séparant l'administration politique de l'administration économique, et en confiant cette dernière à une hiérarchie de corps élus, les Yougoslaves estiment qu'ils aident l'Etat à dépérir, au lieu de se contenter d'espérer que ce dépérissement se produira avec le temps, par suite de processus purement spontanés.

Une telle tentative pour démocratiser l'administration économique à partir de la base soulève une série de problèmes pratiques que les Yougoslaves

ont traités de manière expérimentale au cours des quinze dernières années. Les plus importants consistent : 1° à imposer une répartition précise des responsabilités entre les conseils ouvriers et les organes supérieurs de direction économique ; 2° à régler les rapports entre les hiérarchies politique et économique ; 3° à garantir que les organisations de producteurs ne se transforment pas en organismes tels que des cartels, susceptibles d'exploiter le consommateur au bénéfice des intérêts particuliers du producteur, et de garantir également que le développement économique ne souffre pas d'autoversements de salaires excessifs et de bénéfices marginaux, au détriment de la formation de capital ; 4° à trouver les rapports appropriés entre les conseils et les directeurs exécutifs responsables devant eux.

Ces problèmes spécifiques reflètent les problèmes plus généraux de la décentralisation démocratique, sous ses formes multiples.

