

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/22
15 avril 1964

FRANCAIS
Original : ANGLAIS



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Conférence africaine des directeurs de
la fonction publique et des directeurs
des écoles nationales d'administration
Addis-Abéba, 18-29 mai 1964

RESUME D'UN RAPPORT SUR UNE CONFERENCE DE DIRECTEURS D'INSTITUTS
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU COMMONWEALTH BRITANNIQUE

(établi par M. Raymond Nottage, Directeur
du Royal Institute of Public Administration de Londres)

RESUME D'UN RAPPORT SUR UNE CONFERENCE DE DIRECTEURS D'INSTITUTS
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU COMMONWEALTH BRITANNIQUE

I. Origines de la Conférence

1. Au cours des dernières années, des réunions des directeurs d'écoles d'administration ont été organisées à l'occasion des tables rondes et des congrès de l'Institut international des sciences administratives. Ces réunions ayant montré l'intérêt d'une confrontation des données d'expérience et des plans des diverses écoles et instituts, l'Institut international a recommandé que soient organisées des réunions régionales en 1963, année pendant laquelle il ne tiendra aucune réunion.

2. Le Royal Institute of Public Administration (Institut royal d'administration publique) a estimé qu'une conférence serait particulièrement précieuse pour les instituts des pays du Commonwealth, étant donné qu'ils s'inspirent tous des conceptions et des usages de l'administration britannique. En établissant son programme, l'Institut royal s'est efforcé de donner aux participants la possibilité :

- a) d'examiner les fonctions essentielles des instituts d'administration publique;
- b) de définir les divers travaux dont les instituts sont en mesure de s'acquitter le plus utilement;
- c) de comparer l'expérience et les résultats acquis jusqu'ici, de s'informer les uns auprès des autres au sujet des problèmes qui se posent; et
- d) d'étudier les possibilités d'échanges suivis de renseignements, de moyens d'enseignement et, éventuellement, de personnel.

Les représentants de quatorze pays du Commonwealth, dont huit africains, ont assisté à cette Conférence, dont le Président était Sir John Fletcher-Cooke, ancien Gouverneur adjoint du Tanganyika^{1/}.

^{1/} Le rapport de la Conférence a été publié par le Royal Institute of Public Administration, 24 Park Crescent, Londres, W.1 (15 shillings).

3. A cette Conférence, on a pu examiner le rapport d'un comité du Département de la coopération technique du Royaume-Uni présidé par Lord Bridges et chargé d'examiner les questions de la formation à l'administration publique à l'intention des pays d'outre-mer. La Conférence a exprimé sa satisfaction de ce rapport qui fait la preuve du désir du Royaume-Uni d'accroître l'assistance qu'il apporte à la formation aux disciplines de l'administration publique et elle a prié le Gouvernement du Royaume-Uni de faire en sorte que les recommandations du Comité soient acceptées dans les moindres délais. La Conférence a estimé que les formes d'assistance qui seraient particulièrement utiles dans les prochaines années seraient les suivantes : envoyer dans les pays d'outre-mer après formation des professeurs spécialistes des questions d'administration publique, garantir une sécurité plus grande aux professeurs déjà affectés aux instituts d'administration publique des pays d'outre-mer, apporter une aide aux instituts pour leurs recherches et leurs publications essentielles et contribuer enfin à favoriser les échanges de renseignements et d'idées entre les instituts du Commonwealth. Ces suggestions ont été portées à la connaissance du ministre compétent.

II. Introduction à la Conférence

4. Dans son exposé introductif, Sir John Fletcher-Cooke, Président de la Conférence, a déclaré qu'il était indispensable de faire la distinction entre le choix et la formation des fonctionnaires. Le choix doit porter sur des candidats ayant les qualités personnelles voulues et possédant une bonne culture générale. Or, les instituts n'ont normalement pas à s'occuper du choix, mais seulement de la formation, qui correspond à la deuxième étape.

5. Sir John a indiqué que traditionnellement en Grande-Bretagne la formation des fonctionnaires repose initialement sur le système de l'apprentissage, et il a souligné que ce système ne conviendrait pas aux pays en voie de développement. Il faut appliquer des méthodes de formation administrative plus systématiques, qui produiront des résultats plus rapidement. Ces méthodes doivent viser deux objectifs principaux :

- a) l'acquisition de la compétence administrative et de l'efficacité dans l'exécution des tâches;
- b) l'acquisition d'une connaissance spéciale du sujet et du milieu où l'action s'exerce.

Sir John a admis que certaines personnes possèdent des compétences administratives innées, qui manquent à d'autres; il s'est demandé s'il serait possible de compenser par la formation l'absence de sens de l'administration. Pour ce qui est du deuxième objectif, il a relevé l'erreur de ceux qui pensent que des connaissances, même bien assimilées, peuvent automatiquement accroître la compétence.

6. On peut se poser diverses questions, a poursuivi Sir John, sur le rôle des universités, et partant, sur la nature véritable d'une université. L'Université doit-elle se vouer à l'enseignement dans son acception la plus large et au progrès des connaissances en général ou doit-elle offrir de nombreux moyens de formation professionnelle, comme le font plus généralement les universités des Etats-Unis? Sir John a souligné qu'il pouvait y avoir là une question de terminologie.

7. Sir John a conclu en disant que tout ce qu'un Institut d'administration publique pourrait faire, ou espérer faire, serait d'améliorer l'administrateur né et de faire en sorte que le moins doué soit acceptable. Il est possible qu'en se concentrant sur les moyens d'atteindre des objectifs limités avec la certitude de réussir, un Institut pourrait avoir sur le fonctionnement efficace de l'administration publique une influence plus grande que s'il s'occupait outre mesure des aspects plus brillants de la politique de l'Etat.

8. Sir Richard Ramage, ancien président de la Commission de la fonction publique de l'Ouganda a traité de l'évaluation des besoins en personnel dans un pays en voie de développement. Il a indiqué qu'il fallait chiffrer les moyens dont le secteur privé aussi bien que l'Etat avaient besoin, soulignant que le développement d'un pays pourrait être compromis si l'Etat s'adjudgeait une proportion trop forte des ressources humaines disponibles. Il a posé trois questions fondamentales :

- 1) Quelles doivent être les normes de l'organisation administrative à mettre sur pied?
- 2) En matière d'enseignement, quelle est la "production" du pays et quelle est la forme de cette production?
- 3) Eu égard aux deux questions ci-dessus, dans quelle mesure la fonction publique peut-elle satisfaire ses besoins et quelles sont les dispositions à prendre pour combler les lacunes?

Après avoir examiné ces questions, Sir Richard a prononcé un plaidoyer en faveur d'une planification réaliste en matière de personnel. Il a exposé à cette fin dans le détail un certain nombre de méthodes.

III. Fonction d'enseignement de l'Institut

9. La Conférence a été divisée en trois groupes d'étude pour l'examen détaillé des questions à l'ordre du jour. Un de ces groupes a examiné la fonction d'enseignement. Ce groupe, présidé par M. Bennion, directeur de l'Institut d'administration publique du Nyassaland, a estimé que la plupart des activités d'enseignement dont les instituts s'acquittent peuvent être considérées comme étant de deux types. On peut ranger d'un côté les cours durant une année ou plus et ayant un caractère principalement théorique et, de l'autre côté, les cours de peu de durée, dépassant rarement deux ou trois mois, portant sur les problèmes pratiques rencontrés par le fonctionnaire dans son travail quotidien. Les cours du premier type s'adressent à des étudiants dont les facultés intellectuelles et le degré d'instruction sont d'un bon niveau et qui seront appelés un jour à occuper des postes de responsabilité; ces cours seront consacrés en grande partie à des matières déjà inscrites aux programmes des facultés de sciences politiques et sociales des universités. Les cours du deuxième type sont plus proches de ceux qui sont donnés dans la formation en cours d'emploi. Ils ne s'adressent pas à des fonctionnaires d'un échelon déterminé, mais on peut les concevoir, si besoin est, pour tous les échelons. Leur caractéristique essentielle est qu'ils se rapportent à des questions pratiques que les étudiants peuvent rencontrer à l'occasion du travail qu'ils font et à des sujets relatifs à l'administration et à la gestion.

10. Le Groupe a attaché une grande importance à l'enseignement des langues, dont le niveau doit être élevé, estimant cet enseignement essentiel pour les raisons suivantes: :

- 1) une bonne connaissance de la langue de l'administration est indispensable à la clarté de la pensée et de l'expression, qui est l'attribut fondamental du bon administrateur;
- 2) lorsque l'anglais est la langue administrative, l'aptitude à l'utiliser doit être souvent améliorée considérablement chez un grand nombre de fonctionnaires. De là vient que certains instituts auront peut-être à consacrer jusqu'à un cinquième de l'emploi du temps à l'enseignement direct ou indirect de l'anglais;
- 3) lorsque la langue administrative n'est pas l'anglais, il peut être nécessaire de créer, dans la langue nationale, des mots nouveaux et des expressions nouvelles adaptés aux notions et usages administratifs modernes. Pour la compréhension d'une langue étrangère, la connaissance de la terminologie technique est presque aussi importante que celle de la structure de cette langue. Il y a là une tâche qu'un institut peut très bien entreprendre.

Le Groupe a souligné que les professeurs des instituts d'administration publique ne doivent jamais perdre de vue l'importance de l'enseignement des langues et le besoin de toujours exiger que la pensée soit exprimée avec clarté et exactitude dans les paroles comme dans les écrits. Ils doivent en toutes occasions corriger les fautes des étudiants et ne pas en laisser le soin aux seuls professeurs de langues.

11. Le Groupe a passé en revue les programmes d'enseignement des instituts et examiné les rapports qui existent entre la formation générale et la formation spéciale correspondant à des fonctions particulières. Il a mis en garde contre l'erreur qui consiste à s'attacher à l'enseignement général plus qu'il ne le faut particulièrement lorsque le temps et le personnel qualifié font défaut. L'instruction générale à inculquer doit se rapporter aux premières années de la future carrière de l'étudiant; pour des raisons d'économies elle ne devra pas dépasser le niveau que l'on juge être vraiment nécessaire.

12. Le Groupe s'est demandé si les instituts devaient donner un enseignement portant sur les idées et usages politiques du moment. Il a conclu qu'il était indispensable au fonctionnaire de les connaître, mais que les instituts ne tenaient nullement à être accusés de se mêler à la politique du pays. Le Groupe a estimé qu'étant donné les conditions qui se créent et se modifient rapidement dans les nouveaux pays en voie de développement il est indispensable que les fonctionnaires soient au courant de la politique pour que non seulement leur collaboration avec les ministères mais aussi leurs relations avec les populations soient facilitées.

13. Le Groupe a jugé que le développement économique était à ce point essentiel pour la plupart des pays qu'il serait souvent opportun d'inculquer quelques notions se rapportant aux problèmes de base qu'il pose ainsi qu'aux principes et aux méthodes adoptés pour les résoudre. Ces notions seraient particulièrement utiles aux fonctionnaires des échelons supérieurs et moyens. Des cours spéciaux de sciences économiques seraient souvent indiqués pour ceux qui auraient à s'occuper particulièrement des questions de développement économique.

14. Dans son examen de l'enseignement des méthodes et des techniques, le Groupe s'est surtout attaché aux plus récentes. Il a estimé que les études de cas étaient utiles lorsque les participants étaient suffisamment formés pour les comprendre, mais il a admis que pour en faire bon usage il fallait une grande habileté, en ce qui concerne aussi bien la préparation que l'application. Les cas doivent non seulement être adaptés au niveau des étudiants, mais ils doivent aussi porter sur des sujets d'un intérêt suffisant pour retenir l'attention, ce qui compense l'absence de la responsabilité réelle des décisions à prendre. La formation par les projets et les exercices pratiques, joints à des visites d'observation, sont très avantageux quand les moyens requis existent.

15. Le Groupe a estimé que des cours tendant à développer la personnalité par "l'événement" pourraient être utiles. Il a pensé qu'il y aurait intérêt à placer les débutants, au cours de leur formation initiale, en face de problèmes de caractère administratif mettant à l'épreuve non seulement

leur faculté d'organisation, mais aussi leur aptitude à des efforts soutenus dans des circonstances engendrant la fatigue et, dans la mesure du possible, requérant du courage physique et moral. Le Groupe a souligné, à ce propos, que dans de nombreux pays en voie de développement des situations peuvent surgir qui sollicitent durement toutes les facultés humaines, dans des conditions que l'on risque moins de rencontrer dans les pays évolués.

16. En ce qui concerne le personnel enseignant, le Groupe a été d'avis que pour l'enseignement des matières administratives, une combinaison d'expérience pratique et de qualités intellectuelles était souhaitable. Les enseignants doivent être capables d'exposer la théorie et les principes de l'administration, et d'en donner des applications pratiques. Pourront le mieux obtenir ces résultats ceux qui ont une expérience directe de l'administration en même temps qu'un sens de l'administration. Les professeurs d'université auront un rôle important à jouer dans les instituts, surtout au niveau avancé. Leur enseignement plus large, non professionnel, est particulièrement utile, mais l'enseignement comparé des méthodes adoptées par les divers gouvernements et l'examen critique des études de cas compliqués sont d'autres aspects de la contribution qu'ils peuvent apporter.

IV. Recherches, consultations et publications

17. Le Groupe chargé de la fonction d'enseignement a signalé que les manuels d'administration publique sont rares et que bon nombre de ceux dont on dispose s'appuie sur l'expérience européenne ou américaine et n'ont que peu d'utilité parce qu'ils ne contiennent pas d'exemples pertinents. Cela montre l'importance des recherches et des publications des instituts d'administration publique. La question des recherches et des publications a été confiée à un deuxième groupe présidé par M. V.K.N. Menon, directeur de l'Institut indien d'administration publique. Le Groupe a estimé que la recherche était une fonction indispensable, car elle est un auxiliaire de l'enseignement et que les instituts étaient bien placés pour aider les gouvernements dans les problèmes touchant aux principes.

18. Pour ce qui est de l'orientation des recherches, les nouveaux instituts ont surtout besoin d'une documentation de base et de données fondamentales concernant le système de gouvernement et la structure des divers ministères. On a estimé que les lois, règlements et décrets pourraient constituer les principales sources pour les recherches, mais les publications qui en résulteraient devraient se rapporter, dans la mesure du possible, au cadre général, social, économique et politique, du pays intéressé. D'autres sujets, qui doivent être étudiés sans délai, sont : les méthodes à adopter dans certains domaines généraux de l'administration, comme les finances et le personnel, et dans certains secteurs particuliers, tels que l'ordre public et les services essentiels, l'enseignement et l'assistance agricole par exemple.

19. Dès qu'on aura rassemblé des matériaux suffisants pour faciliter cet enseignement, on devra s'attacher de plus en plus aux recherches permettant d'améliorer les méthodes et les normes administratives. Le Groupe a signalé que les recherches de ce deuxième type pourront donner lieu à des questions qui font l'objet de controverses entre les partis politiques. Il a estimé que les instituts devront éviter les questions de ce genre, par souci d'impartialité.

20. Pour ce qui est du personnel à affecter aux recherches, on a estimé qu'il faudrait employer des personnes ayant reçu une formation convenable, que l'on pourrait en général trouver parmi les diplômés de l'enseignement supérieur. Il serait utile d'organiser à leur intention des cours sur des méthodes et des techniques de recherche ayant fait leur preuve, ce qui permettrait de compléter leurs connaissances. Comme, pour des raisons financières, on ne pourrait affecter principalement aux recherches qu'un personnel restreint, il serait souvent nécessaire que le personnel enseignant se livre lui-même à des recherches. Pour cette raison, il conviendrait que ce personnel soit libéré de la tâche d'enseigner pendant une certaine période au cours de laquelle il se consacrerait aux recherches, grâce par exemple à l'octroi d'un trimestre de congé sur sept (sabbatical term).

21. Les avis, donnés sur leur demande, aux gouvernements et aux organismes publics ont été jugés constituer une facette importante des activités d'un institut car il s'agit somme toute d'une forme de **recherche**. On a estimé qu'un institut aurait à donner de ces avis, mais que donner des consultations n'était pas une fonction essentielle des instituts et que l'affectation de personnel pour les consultations pouvait nuire aux fonctions plus fondamentales.

22. La rédaction de publications a été jugée une fonction extrêmement importante des nouveaux instituts. Les publications pourraient être les suivantes :

- a) brochures et documents destinés à la formation;
- b) bulletins de nouvelles;
- c) revues;
- d) rapports sur les résultats des recherches;
- e) traductions.

Certains des problèmes pratiques ont été examinés, notamment ceux du financement et de la qualité. Etant donné l'importance des publications, on a estimé qu'elles constituaient un domaine d'assistance technique.

23. On a préconisé la diffusion la plus large possible des informations et des rapports émanant du Gouvernement; on a exprimé l'avis que les instituts pourraient user de leur influence à cette fin.

V. Relations avec d'autres organisations

24. Un troisième Groupe présidé par M. S.S. Richardson, directeur de l'Institut d'administration de Zaria (Nigéria du nord) a étudié les relations des instituts avec le Gouvernement du pays, avec les universités, du pays, les autres organismes nationaux, les diverses organisations internationales et les gouvernements étrangers.

25. Le Groupe s'est déclaré convaincu que dans un pays indépendant depuis peu, l'Institut aura besoin de l'appui total du gouvernement, en particulier pendant la phase initiale. A cette fin, il convient d'intéresser les dirigeants et les hauts fonctionnaires du pays. Il est indispensable que le ministère ou le service responsable de l'institut puisse avoir une vue d'ensemble de la politique du gouvernement et des besoins en personnel.

26. Le Groupe, a été d'avis que la responsabilité principale devait, dans le choix des candidats incomber généralement au gouvernement. Il existe cependant un ou deux instituts **indépendants ou quasi-publics** qui pourraient avoir leur mot à dire. Il y a eu divergence d'opinion sur l'opportunité de faire des rapports sur les étudiants qui suivent les cours des instituts. Il est évident que de tels rapports porteraient sur le travail des étudiants aux divers cours, et nullement sur leurs aptitudes et leurs facultés particulières. Un institut a constaté que l'usage d'établir des rapports sur les étudiants avait eu pour effet de les gêner dans leur travail.

27. Le Groupe a pensé que d'étroites relations de travail devraient s'établir entre les instituts et les universités, mais a **souligné** qu'il existait des différences fondamentales entre ces deux types d'établissement comme entre les catégories de personnes qui les fréquentent. Au Ghana, par exemple, on a constaté que les fonctionnaires ne tenaient pas à se mêler aux étudiants des universités. Au sujet de l'emplacement à choisir pour un institut, on a conclu que les relations avec une université n'étaient pas le seul facteur important à considérer. Il est évident qu'on doit choisir un emplacement qui n'est pas trop éloigné du siège du Gouvernement.

28. Le Groupe a été d'avis que la formation initiale des fonctionnaires doit être, autant que possible, donnée sur place mais qu'il était souhaitable qu'après une période de service d'une certaine durée les fonctionnaires des échelons supérieurs soient envoyés à l'étranger pendant six mois ou un an pour y recevoir un complément de formation. Toutefois, avant d'accorder les bourses d'études à l'étranger, il importe d'en examiner les

conditions minutieusement, les conditions financières en particulier. Il importe aussi de veiller à ne choisir que les fonctionnaires dont on est sûr qu'ils tireront le plus grand profit des occasions offertes. Faute de quoi, on s'expose à un gaspillage des ressources disponibles et à des difficultés avec les individus non judicieusement choisis.

- - - - -

