

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



51570

Distr.
LIMITEE



E/CN.14/UAP/81
14 octobre 1966

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Séminaire sur l'Administration du
Personnel et la Formation
Ouagadougou, 21 novembre-3 décembre 1966

NOTES DE TRAVAIL
SUR LA PREVISION EN MATIERE DE FONCTION PUBLIQUE

M66-1456

NOTES DE TRAVAIL

SUR LA PREVISION EN MATIERE DE FONCTION PUBLIQUE ^{1/}

Technique débutante initiée dans les pays sous-développés :

- Education (Méditerranée - Amérique du Sud)
- Administration (Mali, Côte-d'Ivoire, Algérie)

I. BUTS :

a) Objectifs :

- Plan de recrutement et de formation pour personnels qualifiés pour une période donnée (échéance du Plan Economique et Social)
- estimation des besoins réels de l'Administration
- évaluation des ressources en personnel formé
- comparaison entre besoins et ressources
- liste des mesures à prendre pour ajuster les uns aux autres.

Dannaud : "Définir l'ensemble des moyens administratifs, en hommes et en structures, qu'il faut mettre en oeuvre dans une période donnée pour réaliser les objectifs du plan de développement économique et social".

- le choix de la meilleure structure est une tâche d'organisation scientifique du travail. Les seules modifications de structures entraînent des variations faibles d'effectifs.
- l'étude des besoins en personnel doit se faire à partir des structures existantes, ou des prévisions de modifications déjà admises. A l'occasion de cette étude, cependant, des modifications peuvent être préconisées.

Utilité de la Planification Administrative

- Après l'indépendance mesures d'urgence improvisées. Les moyens d'éducation se sont développés. Le poids des dépenses de personnel se fait lourd et la crainte vient d'une pléthore de cadres ici et d'un déficit là.

^{1/} Préparées par M. Jacques Rousseau, Directeur scientifique du CAFRAD

La planification administrative est alors souhaitée.

- Les besoins de l'administration croissent avec plusieurs paramètres : nationalisation des cadres, besoins sociaux grandissants, le développement économique, l'urbanisation.
- Inertie de l'appareil éducatif (longueurs du processus - poids de la masse à mouvoir)

G. Myrdal : Effet cumulatif des changements : "Dans la normale un changement attire non point des changements compensateurs, mais des changements additionnels qui entraînent le système dans la même direction mais plus loin que le premier".

En matière d'éducation : cercle vicieux "pauvreté du pays-éducation" → nécessité des choix et de la planification.

b) Les résultats :

Produit : ajustement des besoins aux ressources

Sous-Produits : Tableau de l'Administration et des moyens de formation. Méthodes de travail.

Les besoins :

- tels qu'ils sont vu par l'utilisateur
 - " par le Plan
 - " par l'organisateur
- (besoins corrigés)

Ex. : Côte-d'Ivoire : - Accroissement considérable des catégories supérieures 100 pour 100 alors que seulement 20 pour 100 pour les catégories inférieures.
Equipement de 3 ministères en services cadastraux.
Détermination des niveaux d'éducation : secondaire supérieur.
Détermination des besoins cumulés par niveau.

Les ressources

- scolarisation publique et privée
- formation professionnelle

Comparaison des besoins et des ressources

- métier par métier (vétérinaires, architectes, ingénieurs agricoles)
- niveau scolaire par niveau scolaire

Ajustements :

- Correction des besoins :

- réévaluation des besoins exprimés (méthodes des rations)
 - élimination des double emplois
 - élimination des surqualifications de postes
 - élimination des structures trop lourdes
- réévaluation des priorités
 - pourvoir catégories inférieures avant supérieures
 - retarder échéance du Plan

- Amélioration des ressources

- utilisation des meilleures filières
- réformes de l'enseignement
- mise en place de formations accélérées
- appel à l'assistance technique

Sous-produits

- Recensement des services publics et parapublics
- Recensement des corps de fonctionnaires
- Détermination des organigrammes des services
- Regroupement des textes de base
- Liste des emplois par unité administrative
- Enquête sur les niveaux de formation des fonctionnaires
- Etude des ressources de la scolarisation et de la formation
- Comparaison ressources-besoins par métier.

c) Les difficultés

1) Evaluation des besoins :

- structures mouvantes, procédures varient, montant prévisionnel des dépenses publiques n'est pas connu.
- Cependant : - possible de déterminer **ratios** pour de nombreux services :

1 lit de maternité pour 2.000 h.

1 lit d'hôpital pour 3.000 h.

1 instituteur pour 30 élèves primaires

En Côte-d'Ivoire 42.276 h. d'Inspecteur du travail

nécessaires : litiges individuels : 1 h 25 par cas

consultations : 1 h 25 par cas

Total de 20 Inspecteurs à 42 h. par semaine

- dépenses publiques généralement fixées dans Plan

- noyau très variable relativement restreint :

cabinets ministériels peuvent varier du simple au double.

2) Evaluation des ressources :

Essentiellement problème de planification de l'éducation et de la formation professionnelle.

Méthodes déjà au point.

3) Adaptation des besoins et des ressources :

Domaine du politique, la planification indique les voies à suivre.

II. METHODES :

A. La planification de l'emploi

- L'objet de la prévision de l'emploi est de connaître la demande et l'offre prévisionnelles de main-d'oeuvre (avec pour objectif : le plein emploi (France - Grande-Bretagne) la réalisation de certains objectifs économiques (URSS sous-développement)

- Jusqu'à présent difficile de dépasser le cap des 5 ou 10 ans
- Seuls quelques Etats s'y intéressent
- Difficile d'y inclure personnel peu qualifié.

5 méthodes :

1) Extrapolation des tendances passées : peu satisfaisant.

La progression des différentes branches professionnelles ne peut être constante.

2) Enquête : Utile pour connaître la situation par catégories professionnelles

Permet des prévisions à court terme

Difficile si qualifications sont imprécises

Rarement possible à moyen et à long terme (utilisée en URSS concurremment avec la technique des objectifs de production)

3) Méthode des objectifs de production : Nécessité existante d'un Plan

- La demande en personnel est une variable dérivée des plans de production.

- Elle est limitée par le volume de la population active disponible

- Pour le personnel d'encadrement, elle est limitée par la masse du personnel formé.

- Utilisation de ratios pour établir rapport entre production ou service rendu et quantité de personnel.

- Modification des ratios suivant évolution prévisible des méthodes et de la productivité.

Cette méthode est le plus fréquemment utilisée.

4) Méthode des comparaisons internationales et internes.

- postulat que les nations retardataires suivent le même chemin que les nations les plus évoluées (Structure 1970 en C.I. comparable à structure 1900 en France pour F.P.)

- comparaisons internes par branches d'industrie

5) La formule de production de COBB-Douglas est

$$L_n = L_0 \times \frac{o}{P}$$

L_n est l'effectif de la main-d'oeuvre à la fin de la période étudiée pour un secteur, L_0 l'effectif du début, o est l'indice de variation de la production par secteur en valeur ajoutée et P l'indice de variation de la productivité du travail.

Difficilement utilisable, étant donné l'imprécision des termes. On cherche actuellement à la parfaire.

B) La planification de l'éducation

- Méthodologie complexe et assez au point.
- Cependant si facile au niveau primaire et secondaire, difficile au niveau supérieur dès que les pays atteignent un certain niveau et ne pratiquent pas une politique d'orientation rigide (dans pays sous développés jeu des bourses permet certain contrôle)
- Aspect politique : éducation/production n'est pas toujours parallèle à éducation/consommation (désir des populations)
- Limitation dans les crédits, inverso dans l'évaluation des coûts (évaluation des déperditions) et des temps.

C) La planification administrative

1) La prévision de l'emploi administratif

a) Informations préalables (enquêtes sectorielles)

- Par secteur d'activités (Finances, Economie ...)
- Par secteurs géographiques (services centraux, régionaux ...)
- Par catégories de personnel :
 - cadres généraux
 - " techniques
 - catégories statutaires, cadres et corps

Aisé de déterminer les grandes masses :

- En Côte-d'Ivoire en 1963, 3 ministères sur 16 (Education Nationale, Travaux Publics et Santé) groupent 59 pour 100 des agents des services publics.

Pour exploitation mécanographique, personnels sont codifiés (grade, affectation)

- Par niveaux de formation : degré de formation théorique (diplômes)

valeur de formation pratique

(expérience)

Les enquêtes sectorielles n'ont une valeur que si elles sont menées à moyen terme. A court terme jouent les lois de Parkinson; à long terme on se heurte à l'ignorance des cadres. Le moyen terme doit être choisi de façon à ce que le besoin exprimé "s'accroche" à un objectif de production.

Difficultés : Les besoins fournis sont exagérés, les postes sont demandés par plusieurs services pour les mêmes prestations à effectuer, les emplois souhaités sont surqualifiés.

b) Relation avec les objectifs du Plan

- Traduction des budgets prévisionnels de fonctionnement des administrations publiques en effectifs
- Application de ratios aux objectifs sectoriels :
 - facile pour Kms route, lits d'hôpitaux, enseignement.
 - difficile pour administration générale (infrastructure administrative territoriale, services centraux, forces de sécurité)

Cependant prévisions démographiques, tendances d'urbanisation, ratios encadrement sur personnel d'exécution permettent d'opérer des évaluations correctes (1 cadre A pour 3 cadres B).

Evolution prévue des branches économiques permet d'évaluer un personnel de contrôle et

Comparaison avec résultat des enquêtes, extrapolation des modèles internationaux

- Traduction en termes administratifs (cadres, corps, catégories) par unité administrative
- Traduction en niveaux de formation et en catégories professionnelles.

2) La construction des hypothèses

- détermination de la masse globale de l'emploi, en intégrant besoins de la Fonction Publique et du secteur privé.
- détermination de la masse des enseignants nécessaires
- intégration des enseignants nécessaires à la masse de l'emploi
- réévaluation des enseignants nécessaires.

Dans pays francophones africains, on arrive aux conclusions suivantes pour 1970 :

- très grande insatisfaction en cadres A ----->Assistance technique
- importante insatisfaction en cadres B ----->formation
- légère insatisfaction en cadres C.

Réformes de structures, diminution des cadres A

Elimination des double-emplois

Questions à approfondir

Que sait-on sur la dynamique du développement d'une administration en dehors des lois de Parkinson ? nécessité de la sociologie administrative.

- Quelles sont les filières de formation des personnels en place ?
L'enquête sur les niveaux de formation est à approfondir.
- Quels sont les taux de promotion suivant les cadres, les corps, les grades ?
- Quel est le niveau réel de formation souhaitable pour un poste ?