

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



51681
Distr.
LIMITEE



E/CN.14/UAP/57
14 septembre 1966

Original: FRANCAIS

Commission économique pour l'Afrique
Séminaire sur l'Administration du
Personnel et la Formation
Ouagadougou,
22 novembre - 3 décembre 1966

VUES GENERALES SUR L'ADMINISTRATION
DU PERSONNEL A L'ECHELON CENTRAL

(Notes d'introduction préparées par le Secrétariat)

66-1312

VUES GENERALES SUR L'ADMINISTRATION
DU PERSONNEL A L'ECHELON CENTRAL

Dans les pays qui ont fait du développement l'axe principal de leur politique, l'Administration du Personnel change de dimensions et de caractéristiques; elle s'évade de la routine statique d'une gestion portant sur des éléments traditionnellement connus et définis, pour s'adapter à une évolution continue et en préparer les bases.

Que l'ensemble des structures de la machine administrative doive désormais se transformer pour faire face aux impératifs du développement ne peut la laisser indifférente, pas plus qu'elle ne peut éluder les problèmes de l'augmentation nécessaire des effectifs, de l'introduction de tâches nouvelles et différentes, et, par dessus tout, de la modification indispensable des attitudes à l'intérieur de la Fonction Publique.

L'évolution de notre monde a connu une accélération spectaculaire durant les deux dernières décades; il est à prévoir - et à espérer - que ce rythme se maintiendra dans l'avenir. L'Administration du personnel n'échappe pas à la dynamique du développement, et, comme sa fonction ne peut pas disparaître, elle est contrainte à s'adapter.

Cette contrainte impose d'abord aux esprits de modifier leur attitude de soumission aux concepts traditionnels pour replacer la fonction publique dans l'Etat au service du développement de la Nation. Du fonctionnaire gestionnaire du Bien Public au fonctionnaire promoteur et entrepreneur du Bien Public, la distance est longue; son parcours exige des révisions simultanées sur les plans différents des rapports du fonctionnaire avec la loi, avec la politique, avec ses "simples" concitoyens.

Son assujettissement à la loi reste le principe inviolable de son action; mais, dans le contexte actuel, la loi tend à déborder largement le cadre de l'ordre public qui est celui de l'Etat-gendarme, pour devenir l'instrument technique d'une politique de développement: le rôle du fonctionnaire acquiert, en conséquence, une importance plus grande dans la préparation technique des lois dont l'initiative revient de plus en

fréquemment au Pouvoir exécutif. Le risque subséquent d'une technocratisation de l'Etat ne doit pas être pris à la légère.

Sa collaboration étroite avec le pouvoir politique, dont il est l'instrument, ne peut plus admettre d'échappatoires dans une neutralité stérile, à tel point que certains Etats s'efforcent de bâtir une Fonction Publique intimement confondue avec le régime politique et son idéologie: de nouvelles difficultés surgissent alors et, notamment, le risque d'effondrement des structures ainsi construites au moment des changements politiques. Une nouvelle approche à la solution de ce problème est donc à rechercher.

Le développement n'étant plus, ou ne devant plus être la seule affaire du Gouvernement et de son administration, mais bien celle de la Nation et de tous les citoyens qui la composent, le fonctionnaire doit sortir de sa tour d'ivoire et apprendre à collaborer avec le public et à obtenir sa collaboration. Les techniques de relations publiques et la fonction de persuasion et d'entraînement de l'agent public deviennent ainsi tout aussi importantes que ses connaissances juridiques et administratives.

La prise de conscience de son rôle et de sa place dans l'Etat nécessite en pratique que le candidat-fonctionnaire soit rigoureusement sélectionné, qu'il reçoive une formation complète sur le plan professionnel et de la morale publique avant son entrée en service ou immédiatement après, qu'il dispose d'un véritable code de déontologie administrative pour conduire son action, et que des moyens de perfectionnement lui soient offerts dans le service public pour augmenter sans cesse le rendement de cette action, ou, à tout le moins, pour la maintenir au niveau des exigences toujours croissantes du développement. Aussi la sélection, la formation initiale, et le perfectionnement en cours d'emploi des fonctionnaires apparaissent-ils à l'heure actuelle comme les éléments constitutifs indispensables d'une administration tournée vers le développement.

Il est du devoir de l'Etat de veiller que ses fonctionnaires soient assurés de pouvoir concevoir, diriger et agir en conformité avec ses instructions; d'organiser une stabilité de la Fonction Publique qui permette une continuité de l'exécution des tâches administratives; d'accorder à ses agents une situation matérielle et morale justement proportionnée à ses possibilités. Il est également du devoir de l'Etat de contrôler étroitement l'action administrative en vue d'en redresser les erreurs, et d'infliger aux coupables les peines appropriées. Le contrôle hiérarchique ou occasionnel permet enfin à l'Etat de récompenser ses meilleurs fonctionnaires sous la forme de promotions de grade ou de fonction entraînant augmentation des avantages matériels et moraux, de témoignages de satisfaction, et de distinctions.

Un soin particulier doit être apporté aux relations humaines à l'intérieur de l'administration; il convient sans doute que le Séminaire étudie dans quelle mesure le principe de subordination hiérarchique doit être maintenu, et dans quelle mesure la complexité grandissante des tâches administratives tend à lui substituer une méthode nouvelle de liaison directe entre échelons correspondants; sans entrer dans l'étude de la réforme des structures administratives proprement dites, le Séminaire peut utilement donner son avis sur le nouvel état d'esprit de travail en équipe et les comportements qui doivent être créés. Dans un même ordre d'idée, à une époque où les rapports humains ont tendance à s'organiser par l'intermédiaire de groupes, il est nécessaire d'évaluer la place à réserver au syndicalisme et à ses modes d'action dans la Fonction Publique, et d'indiquer comment l'administration du personnel, ses règles, ses méthodes et ses procédures peuvent être influencées par les situations ainsi envisagées.

Le développement étant au centre des préoccupations administratives, une mention spéciale sera faite des problèmes relatifs à l'organisation de l'administration du Plan et à ses exigences particulières.

Cet aperçu des aspects généraux de l'administration du personnel, en montrant l'importance et la diversité, conduit à penser que la satisfaction des besoins ainsi exprimés ne peut être atteinte qu'à travers une planification. On étudiera donc également les principes, les méthodes, les procédures et les organes administratifs susceptibles d'opérer la classification, l'évaluation, la présentation du choix des priorités, et la satisfaction elle-même de ces besoins.

x x x x x

Les vues prospectives de la présente introduction n'ont pas la prétention de faire table rase du passé. Les situations administratives préexistantes et actuelles ne sauraient être abolies pour faire place, du jour au lendemain, aux conditions idéalement désirables. Il est certain que les administrations africaines portent un héritage, parfois lourd, parfois solide et prometteur: un partage peut être opéré entre ces divers éléments pour faire apparaître ceux qui, anachroniques, négatifs ou simplement visqueux, doivent être abandonnés, et ceux qui méritent, par leur robustesse et leur faculté d'adaptation, d'être conservés et développés.

Une bonne méthode de travail pourrait donc consister à examiner chaque problème inscrit à l'ordre du jour du Séminaire sous les aspects suivants:

1°) Situation actuelle

- a) Evolution et adaptation des systèmes administratifs mis en place au moment de l'indépendance;
- b) distortions de ces systèmes constituant des goulots d'étranglement;
- c) problèmes qui n'ont pas encore pu recevoir de solutions et résistances de tous ordres qui s'opposent à la définition de ces solutions.

2°) Problèmes nouveaux dus au développement

- a) Adaptabilité des structures, méthodes et procédures actuelles;
- b) réforme des structures, méthodes et procédures périmées, mal adaptées ou néfastes;
- c) définition de solutions nouvelles pour le développement.