

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



52779.
Distr.
LIMITEE

E/CN.14/CAP/25
30 septembre 1967

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Conférence des planificateurs africains
Deuxième session
Addis-Abéba, 4-15 décembre 1967

SUGGESTIONS POUR L'ELABORATION D'UN MANUEL DES
OPERATIONS ET DES SERVICES ADMINISTRATIFS POUR
LE CONTROLE ET L'EXECUTION DES PLANS

M67-1101

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Importance et objet d'un manuel pour l'élaboration, le contrôle et l'exécution des plans	1
I. MANUEL DES OPERATIONS D'ELABORATION ET D'EXECUTION DES PLANS	2
a) Fonctions des services de planification au sein des ministères et des institutions	2
b) Fonctions du comité permanent de planification au sein de chaque ministère et organisme	7
c) Fonctions du comité de coordination interministériel	8
d) Programme de travail et ordre de priorité: le livre des opérations.	9
e) Salle des opérations	9
f) Budget et financement	10
g) Exécution des projets et autres mesures	16
h) Formation permanente du personnel (réunions, conférences, cours et cycles d'études)	18
i) Publications	19
j) Voyages officiels	19
k) Séances d'instruction	20
l) Modèles de feuilles de données pour projets et de formules pour d'autres formes d'activité	21
m) Forme du manuel	22
n) Perfectionnement continu de l'administration publique	22
II. MANUEL DE CONTROLE ET D'EXECUTION DES PLANS A L'USAGE DES SERVICES ADMINISTRATIFS.	24
A. Introduction : objet de ce manuel	24
B. Personnel	26
a) Etude systématique des opérations et du personnel qu'elles requièrent	26

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
b) Recrutement	29
c) Qualifications	32
d) Formation	33
e) Position et grade	36
f) Fonctions, programmes de travail et normes de rendement	36
g) Responsabilités, initiative et décisions.	39
h) Barèmes de traitement et autres conditions de service	40
i) Stimulants et encouragements.	41
j) Promotions	43
k) Nomination d'adjoints	44
l) Services sociaux	45
C. Méthodes et habitudes de travail	45
D. Enregistrement et courrier	48
E. Services dactylographiques	48
F. Communications	48
G. Reproduction et distribution des documents	51
H. Bibliothèque, services de statistique, de documentation d'archives et autres services d'information	52
I. Services généraux	52

SUGGESTIONS POUR L'ELABORATION D'UN MANUEL DES
OPERATIONS ET DES SERVICES ADMINISTRATIFS POUR
LE CONTROLE ET L'EXECUTION DES PLANS

Importance et objet d'un manuel pour l'élaboration, le contrôle et l'exécution des plans

L'objet de ce manuel est d'offrir une source de référence valable et pratique en ce qui concerne les directives essentielles nécessaires aux fonctionnaires d'Etat chargés de l'élaboration, du contrôle et de l'exécution des plans pour assumer leurs tâches avec compétence et efficacité. Grâce à ce manuel, le personnel voué à l'élaboration et à l'exécution des plans aura facilement à sa disposition, sous une forme logique et ordonnée, toutes les données relatives aux opérations de planification :

- a) Le manuel offrira des directives générales et particulières pour l'élaboration, le contrôle et l'exécution des plans. Il comprendra les éléments essentiels de l'élaboration et de l'exécution que tout fonctionnaire doit posséder parmi ses connaissances en matière de planification.
- b) Il exposera le processus de planification, les dispositions législatives relatives à la planification, les fonctions du ministère du plan, ainsi que les fonctions et les responsabilités des services ministériels et des comités de planification.
- c) Il exposera le processus budgétaire et sa relation avec le processus de planification.
- d) Il exposera les méthodes de travail et les améliorations de procédures administratives nécessaires au contrôle et à l'exécution des plans de développement.

I. MANUEL DES OPERATIONS D'ELABORATION ET D'EXECUTION DES PLANS

a) Fonctions des services de planification au sein des ministères et des institutions

1. Les services de planification des ministères ou des institutions élaborent, en coopération avec les services compétents de ces ministères ou institutions, les plans et les politiques et identifient les projets qui, après sélection (voir par. 6), seront inclus dans les plans de secteur, les plans locaux et régionaux et le plan national de développement.

2. Les services de planification suivent en permanence l'avancement de tous les projets approuvés, des résolutions et des décisions prises, des politiques adoptées et de toutes autres mesures gouvernementales et font constamment rapport au ministre du Plan sur le "point" de ces projets et de ces mesures et sur leur exécution. Ces rapports doivent, pour chaque projet et chaque mesure, indiquer le stade atteint dans les domaines suivants :

- i) identification de certains types de projets;
- ii) processus de sélection des projets et définition d'un ordre d'urgence;
- iii) approbation de l'élaboration de certains projets choisis;
- iv) élaboration des projets retenus;
- v) examen critique des projets élaborés;
- vi) préparation des projets examinés et approuvés en vue de leur exécution;
- vii) possibilités de financement de chaque projet et mesures prises;
- viii) évaluation des possibilités d'exécution intégrale dans les limites du budget annuel et des phases financières du plan de développement;
- ix) obtention de la main-d'oeuvre et des matériaux nécessaires pour chaque projet, et mesures prises;

- x) mesures à prendre et dispositions arrêtées pour assurer l'exécution : convocation de réunions pour la prise de décisions, le contrôle des mesures complémentaires et l'auto-correction, etc. Chaque projet et chaque tâche doivent recevoir un titre et un numéro, la date de lancement du projet doit être indiquée, ainsi que le nom des fonctionnaires affectés aux diverses tâches. Si celles-ci ont trait à une réunion, le titre, la date et le lieu devront en être précisés.

3. Les services de planification établissent et gardent à jour un inventaire des projets et autres mesures relevant de leur ministère ou de leur institution. Cet inventaire énumère les projets de tous types : terminés, en cours (stade d'exécution), nouveaux (stade d'élaboration). Le ministère du Plan distribue aux autres ministères des formules à remplir en vue de l'établissement du budget. Ces formules doivent être constamment améliorées et précisées, de façon à pouvoir être utilisées à des fins statistiques. Elles devront permettre d'obtenir les renseignements suivants :

- i) études à réaliser sur l'emplacement, les facteurs techniques, commerciaux, financiers, économiques et sociaux;
- ii) personnel nécessaire à tous les niveaux; besoins en matière d'éducation et de formation;
- iii) biens d'équipement, matériaux et fournitures nécessaires (locaux et étrangers);
- iv) besoins sociaux : services médicaux, écoles, logements, transports, hygiène, communications, assurances et stimulants, récréation et divertissements, services bancaires;
- v) besoins en énergie;
- vi) prévisions financières de dépenses et de recettes : estimations des coûts, ventilation entre dépenses d'équipement et dépenses périodiques, dépenses à engager dans le pays et à l'étranger suivant un calendrier fixé et selon les principaux

éléments du projet. Estimation des recettes et des dépenses en espèces, permettant de déterminer si les fonds nécessaires seront disponibles au moment voulu pour répondre aux besoins prévus. Elaboration de bilans périodiques indiquant la situation financière au cours de la période de construction. On devra tenir compte dans les prévisions du temps requis pour surmonter les premières difficultés de fonctionnement; du rythme auquel le marché pourra absorber la production de biens ou de services; de la fiscalité, des frais de banque et d'assurances privés et sociales; du coût des stimulants offerts à la main-d'oeuvre. Ces derniers sont indispensables si l'on veut assurer les relations industrielles et une productivité satisfaisantes. On devra estimer les risques et les réserves de sécurité nécessaires pour y faire face. On devra prévoir le service de la dette et des fonds pour les constructions futures. Le taux de rendement économique et des avantages sociaux devra être évalué;

- vii) méthodes d'inventaire à utiliser : conception des fiches d'enregistrement, des feuilles de caractéristiques, des questionnaires, système de classement à adopter, etc. Pour chaque projet et chaque mesure on devra remplir une ou plusieurs fiches d'enregistrement qu'on devra pouvoir retrouver immédiatement dans un fichier ou un système de classement. Le projet doit, si possible, apparaître sur une carte dans la salle des opérations (voir paragraphe 27).

4. Les services de planification élargissent sans cesse les sources d'information :

- i) élaboration d'un inventaire des sources d'informations pour l'établissement de données statistiques et autres en vue de l'identification, du choix, de l'élaboration et de l'évaluation des projets, ainsi que de l'exécution et du contrôle;
- ii) élaboration d'un plan (qui devra être inclus dans chaque plan général du ministère) pour le perfectionnement du système de rassemblement des données (perfectionnement continu) :

recensements et enquêtes par sondage, mesure directe à l'aide de formules et de questionnaires à remplir par le secteur public et privé, de registres tels que ceux de l'état civil, du cadastre, etc. Un enregistrement permanent des données de base doit être organisé dans les villes et les villages, tout d'abord à partir d'une zone pilote, puis, une fois acquise une expérience suffisante, dans toutes les villes et tous les villages;

iii) organisation d'un service statistique dans chaque ministère. Ce service doit être situé à proximité du service de planification et invité à coopérer étroitement avec lui; il devra adopter les mêmes normes de compétence et être placé sous le contrôle du ministre;

iv) dans les villes et dans les villages de toutes les provinces, le public doit être tenu complètement et constamment informé, par tous les moyens de communication, de la raison d'être du rassemblement des données; il doit savoir que les données individuelles sont considérées comme confidentielles au titre de la législation sur les statistiques (cette législation devra être élaborée et adoptée sans délai), que les données globales sont indispensables pour l'identification, la sélection et l'élaboration des projets sociaux et économiques à tous les niveaux, que les statistiques établies par le gouvernement sont appliquées à des usages commerciaux pratiques, etc. Les services d'enregistrement devront joindre des brochures contenant ces informations aux formules et questionnaires qu'ils utilisent pour les recensements et les enquêtes par sondage. Les fonctionnaires devront d'autre part recevoir des instructions très précises à ce sujet. Si la population ne comprend pas pleinement l'intérêt que présente pour chaque citoyen le rassemblement des données précises, complètes, exactes et récentes indispensables pour l'identification, la sélection et l'élaboration de projets rationnels et bancables à tous les niveaux et dans tous les

secteurs sociaux et économiques, elle se refusera, par crainte du fisc, par méfiance traditionnelle vis-à-vis du gouvernement et de l'autorité, par conviction ou par habitude religieuses, etc., à fournir ces renseignements ou les présentera tellement faussés qu'ils n'auront plus de valeur.

- v) Estimation des dépenses d'équipement et des dépenses périodiques pour l'amélioration du rassemblement des données au cours de chaque période de planification.

5. Les services de planification doivent élaborer des méthodes d'identification des projets appropriées.

6. Les services de planification établissent des règles et des critères pour la sélection des projets identifiés et déterminent un ordre d'urgence pour les projets, en tenant compte des coûts et avantages économiques et sociaux (analyse des coûts par rapport aux avantages, pour les projets de caractère social également). Ces règles et ces critères doivent être discutés et recevoir l'approbation du comité permanent de la planification de chaque ministère et organisme, du ministère du Plan, du comité de coordination interministériel et du comité de développement du conseil des ministres.

7. Les services de planification élaborent les plans de secteurs suivant les moyens financiers alloués au ministère par le ministère du Plan et le ministère des finances, les disponibilités de main-d'oeuvre, etc.

8. Les services de planification élaborent et évaluent les projets retenus : l'élaboration et, dans toute la mesure du possible, l'évaluation doivent être effectuées avec le concours d'ingénieurs publics ou privés.

9. Les services de planification coordonnent toutes les activités de leur ministère ou de leur institution avec celles du ministère du Plan, du ministère des finances et d'autres ministères, d'organismes, d'autorités régionales, des comités ministériels et interministériels, des associations du secteur privé, des autorités territoriales et de leurs organismes de planification.

10. Les services de planification pourvoient au secrétariat de leurs comités de planification respectifs (établissement de l'ordre du jour, des documents d'information et de travail, rédaction des comptes rendus de réunions, des programmes de travail et des calendriers des travaux, des rapports d'activité, etc.)

11. Les services de planification définissent les moyens matériels dont ils ont besoin : bureaux et leur emplacement, machines et fournitures de bureau (papeterie, etc.).

12. Le ministère du Plan et le ministère des finances définissent les besoins financiers des services de planification. Ils établissent, en coopération avec ceux-ci, un budget pour chaque année d'activité.

b) Fonctions du comité permanent de planification au sein de chaque ministère et organisme

13. Coordonner les programmes, politiques et projets élaborés par les services du ministère ou de l'institution intéressés.

14. Susciter et examiner les propositions soumises au comité par les divers services des ministères ou institutions intéressés au cours de la phase d'élaboration du plan.

15. Contrôler l'exécution des résolutions, décisions, politiques, projets et autres mesures.

16. Approuver une série coordonnée de programmes et de politiques pour les ministères ou institutions intéressés.

17. Constituer des sous-comités pour les divers sous-secteurs, en cas de nécessité reconnue.

18. Obtenir un engagement politique et un appui total des ministres et du conseil des ministres au sujet des méthodes de rassemblement des données utilisées et des catégories de données à recueillir : par exemple, ouverture de registres permanents d'état civil et d'autres registres de données de base, annexés ou séparés. Les données relatives au sexe, à la date et au lieu de naissance, à la profession, aux années de scolarité et à la

forme d'enseignement ou de formation, à la catégorie d'emploi, au chômage, aux morts, aux mariages et aux migrations doivent partout être soigneusement consignées de façon permanente.

19. Obtenir l'engagement et l'appui des pouvoirs politiques au sujet des critères de sélection des projets, des méthodes et des politiques dont l'emploi est suggéré pour la composition des programmes par secteur et du plan national, de la coordination des méthodes et des politiques, l'évolution de l'administration (réformes à introduire : création de services d'organisation et méthodes dans les ministères, mesures de réforme agraire, etc.), des campagnes d'information à l'intention des services publics et du secteur privé (citoyens, éducation civique, etc.) destinés à stimuler le public et à élargir les sources d'information (encourager le public à fournir les données, à participer à l'identification des projets, à préciser en particulier les besoins dans le domaine social et en matière d'infrastructure, à choisir, à élaborer et à exécuter les projets choisis par le gouvernement).

20. Fixer les objectifs par secteurs conformément aux objectifs généraux de croissance, etc., et à l'ensemble des politiques à adopter pour atteindre les objectifs : politiques concernant l'épargne, le crédit, la monnaie, la fiscalité, la balance des paiements, l'éducation, la santé, l'emploi, les stimulants, le développement régional.

21. Faire participer les organismes de développement régionaux ainsi que les provinces pour lesquelles il n'existe pas d'organismes régionaux, aux activités de tous les ministères, en particulier au rassemblement des données et à l'identification des projets.

c) Fonctions du comité de coordination interministériel

22. En coopération avec le ministère du Plan, veiller à ce que les plans et politiques par secteur et les plans et politiques régionaux soient intégrés dans un plan national cohérent à soumettre au comité de développement du conseil des ministres.

d) Programme de travail et ordre de priorité : le livre des opérations

23. Afin de tenir le conseil des ministres, le ministère du Plan, les services de planification des ministères et institutions et les chefs de département continuellement informés de l'avancement de l'exécution des résolutions, décisions, politiques, projets et autres mesures, les services de planification et le ministère du Plan devront ouvrir et tenir à jour un livre des opérations. Il devra être tenu sur des feuilles volantes de façon qu'on puisse facilement y apporter corrections et additions éventuelles, et distribué à tous les ministères et aux cadres de l'ensemble des services gouvernementaux.

24. Ce livre devra contenir, pour chaque département, division et service, la totalité des résolutions, décisions, projets et tâches assignées. Des exemplaires officiels, englobant toutes les activités du gouvernement doivent être mis à la disposition de tous les ministres et des fonctionnaires supérieurs qui doivent avoir une vue d'ensemble des progrès des activités du gouvernement. On devra également communiquer aux chefs de département, de division et de section des extraits pertinents du livre des opérations.

25. Les chefs de section doivent tenir à jour un état de l'avancement des travaux pour chacun des projets, résolutions, décisions et autres mesures, dans leur propre exemplaire du livre des opérations.

26. Les autres exemplaires du livre doivent être mis régulièrement à jour d'après les exemplaires mentionnés au paragraphe 25, par le personnel des services de planification et du ministère du Plan.

e) Salle des opérations

27. Chaque service de planification et le ministère du Plan devront disposer d'une salle de conférence qu'ils équiperont en salle des opérations et maintiendront à jour; elle contiendra des cartes murales annotées présentant les différents types de projets, des graphiques, des diagrammes, des statistiques indiquant les taux de croissance, etc., des calendriers d'exécution, des fichiers visibles, un exemplaire du livre

des opérations, un exemplaire du manuel des opérations, le manuel des services administratifs pour l'exécution et le contrôle des plans et projets, et d'autres documents d'information générale tels que monographies, etc.

f) Budget et financement

28. Les budgets relatifs aux projets, plans et autres mesures doivent être établis par les services de planification en coopération avec le ministère du Plan et le ministère des finances. Un système intérieur de vérification des comptes devra être constitué au sein des services de planification pour permettre d'apprécier et d'orienter les activités de tous les services d'exécution.

29. Les dépenses des ministères devront être ventilées entre dépenses d'équipement et dépenses courantes (les dépenses courantes elles-mêmes seront divisées en dépenses de développement et autres dépenses), entre dépenses locales et dépenses à l'étranger.

30. Pour chaque projet et pour chaque mesure, les sources et les modes de financement doivent être déterminés et subdivisés entre financement intérieur et financement extérieur. Ces dossiers doivent être tenus constamment à jour avec le concours du ministère des finances.

31. La planification d'un programme de travail et l'établissement de son budget comprennent les opérations suivantes :

- i) Calculer les coûts et mesurer, en quantité et en qualité, les services et la production.
- ii) Devis et mesure des services, matériaux, stocks nécessaires à la production, de l'amortissement de l'équipement, etc., ainsi que des heures de main-d'oeuvre par rapport aux normes de rendement établies. Les objectifs et les normes devront être fixés par les supérieurs, dont les surveillants.

32. Pour que le plan soit exécuté efficacement, il est indispensable que non seulement le ministère des finances mais aussi les services de planification, pour le compte de leurs ministères, et le ministère du Plan, pour tous les services publics, effectuent un contrôle réel des dépenses d'équipement et des dépenses courantes.

33. De même, le budget fiscal, les politiques relatives à la fiscalité, à l'épargne et à la dette doivent être discutés et vérifiés par le ministère du Plan en tant que moyens essentiels permettant d'accroître la proportion des ressources consacrées au développement.

34. Pour la détermination et la révision périodique des politiques relatives à la fiscalité, au budget, à la monnaie, à l'emploi et à d'autres politiques à court terme, le ministère du Plan (en coopération avec le ministère des finances, les services de planification et la banque centrale) devra estimer les tendances probables de la demande globale et de ses principaux éléments, de la production et des importations, ainsi que des principales variables économiques telles qu'emploi, salaires et prix.

35. Les autorités mentionnées au paragraphe 34 devront établir des balances de l'offre et de la demande pour orienter l'élaboration des politiques à court terme et éviter des difficultés à brève échéance dans l'exécution des plans, des programmes et des projets, par exemple une expansion exagérée de la capacité d'une industrie par rapport à la main-d'oeuvre qualifiée disponible ou aux moyens de transport, l'apparition d'une pénurie imprévue de produits essentiels, d'équipement ou de matériaux importés, ou l'insuffisance des recettes de devises ou de l'aide étrangère par rapport aux besoins du programme d'investissement annuel, etc.

36. Le ministère du Plan, en collaboration avec les services de planification, le ministère des finances, le service de recherche économique de la banque centrale et le bureau central de statistique, devra élaborer les balances suivantes :

- i) Balance des ressources utilisables de l'économie, par attributions et par branches d'activité d'origine;
- ii) Balance des investissements, par catégories de biens d'équipement et par branches d'activité;
- iii) Balance du commerce extérieur;
- iv) Balance des paiements, attribution des devises;
- v) Balance de la main-d'oeuvre (offre et demande, besoins en matière d'éducation et de formation);

- vi) Balances des principaux produits;
- vii) Balance énergétique et balance de la production et de la consommation d'énergie électrique;
- viii) Balance alimentaire.

37. Le ministère des finances discutera tout projet, plan et programme avec le ministère du Plan et le service de planification intéressé en ce qui concerne l'ordre de priorité établi, les critères de sélection, les coûts et les avantages sociaux et économiques (opportunité), et les incidences financières afin de rationaliser et d'harmoniser les programmes annuels de dépenses publiques. On devra s'assurer que les projets et les plans inclus dans le budget annuel sont compatibles avec le programme de dépenses publiques prévu pour le plan quinquennal en cours et pour le suivant. Le pouvoir de décision, en ce qui concerne les postes de dépenses publiques, revient au ministère des finances en même temps qu'au ministère du Plan, c'est-à-dire qu'aucun crédit ne peut être libéré sans l'approbation des deux ministères. Ceux-ci doivent constituer un comité pour l'approbation des projets habilité à prendre les décisions. Par la suite, les deux ministères devront occuper le même bâtiment.

38. Avant l'établissement du budget annuel, le ministère du Plan engage des discussions avec les services de planification et les départements des divers ministères sur leurs programmes annuels compte tenu du plan quinquennal et des dépenses budgétaires envisagées. Les propositions ayant fait l'objet d'un accord sont ensuite soumises à la fois au ministère du Plan, en vue de leur inclusion au plan annuel, et au ministère des finances. Après les avoir étudiées ensemble, les ministères les soumettent en commun à l'approbation finale du comité de développement du conseil des ministres, comme constituant le programme de chaque ministère.

39. Les deux ministères doivent fixer des normes rigoureuses pour l'approbation des projets et la responsabilité de chaque projet doit clairement revenir aux services gouvernementaux intéressés.

40. Le ministère du Plan et le ministère des finances doivent, en coopération avec le ministère de l'éducation, assurer la formation du personnel aux techniques de gestion modernes en vue de l'élaboration et de l'établis-

sement des projets, ou de leur exécution et de leur gestion. Des rapports techniques, commerciaux, économiques et juridiques détaillés doivent être soumis avant que les projets aient été approuvés du point de vue du financement et de l'exécution.

41. Un fonctionnaire chargé du projet (voir paragraphe 52) doit être désigné par le service d'exécution chargé de l'orientation et de la coordination des activités relatives à la mise en oeuvre d'un projet. Il devra établir le calendrier du financement et des diverses phases des travaux, en collaboration avec le ministère des finances et le principal service d'exécution. Pour un grand projet, on devra constituer un conseil composé de représentants du ministère des finances, des services d'exécution et du service de planification compétent, ou une société d'Etat.

42. Chaque service de planification doit désigner un proposé aux finances qui doit maintenir des relations permanentes avec le ministère des finances, participer à l'établissement du budget annuel de son propre ministère, faire en sorte que les projets soient financés conformément aux prévisions, c'est-à-dire estimer le montant des capitaux de fonctionnement nécessaires, compte tenu des conditions dans lesquelles les produits sont vendus (en indiquant le montant des effets à financer) et des sommes nécessaires pour compenser les écarts entre paiements et recettes (fluctuations saisonnières de la production ou des ventes).

43. Les prévisions de dépenses et de recettes que doivent établir le proposé aux finances ou le fonctionnaire chargé du projet sont de deux ordres :

i) Sommes nécessaires pour assurer le fonctionnement du projet, et sources de financement;

ii) Frais d'exploitation et recettes, et liquidités prévisibles au cours de la phase de fonctionnement.

Les besoins financiers portent sur les points suivants :

i) Coûts des biens et services pour le projet lui-même;

ii) Réserves en cas d'augmentation des coûts de production et d'imprévus;

iii) Intérêts sur les fonds empruntés au cours de la construction.

44. Les projections doivent être de deux ordres :

- i) Estimation des recettes et des dépenses en espèces, permettant de s'assurer que les fonds seront disponibles au moment voulu pour répondre aux besoins prévus;
- ii) Bilans périodiques indiquant la situation financière pendant la période de construction.

Les prévisions doivent tenir compte du temps nécessaire pour surmonter les difficultés de fonctionnement initiales, et du rythme auquel le marché est capable d'absorber la production. Les coûts estimatifs doivent être répartis suivant les sommes dépensées localement et à l'étranger, suivant un calendrier et suivant les principaux éléments du projet.

45. On doit toujours prévoir le capital de fonctionnement nécessaire lorsqu'un projet commence à fonctionner, en tenant compte des facteurs suivants : irrégularité des expéditions, stocks plus importants en raison de l'incertitude des approvisionnements en matières premières, en éléments et pièces détachées, déficiences de l'administration des douanes, retards dus au contrôle des changes, retards de livraison des fournisseurs étrangers, nationaux et locaux.

46. Liste des facteurs financiers dont le fonctionnaire chargé du projet ou le préposé aux finances doit tenir compte :

- i) Un plan définitif a-t-il été établi pour le financement du projet ? Dispose-t-on sur place de capitaux suffisants ? Dans la négative, qu'a-t-on prévu pour les obtenir ?
- ii) Pour estimer le coût du projet, a-t-on tenu soigneusement compte des répercussions sur les coûts des retards dans les programmes de construction ? Dans la livraison et l'installation des machines et de l'équipement ? Dans les importations de matières premières et de fournitures essentielles ?
- iii) A-t-il été possible de conclure des accords avec les banques locales pour le financement à court terme du capital de fonctionnement nécessaire au projet ?

iv) Pour calculer l'encaisse et le capital de fonctionnement nécessaires, a-t-on bien tenu compte de la nécessité de maintenir des stocks suffisants de matières premières, de fournitures et de pièces de rechange ? A-t-on prévu les fluctuations saisonnières dans les affaires, le temps nécessaire pour liquider les ventes à crédit et recouvrir les créances douteuses, les délais requis pour le démarrage du projet, les espèces indispensables pour amortir les principaux emprunts ?

v) Si l'économie est en période d'inflation, a-t-on pleinement tenu compte des répercussions de la montée des prix et des salaires sur le coût du projet et sur le volume du capital de fonctionnement nécessaire ?

47. On devra modérer l'expansion des dépenses courantes mais l'accélération du développement exige elle-même un accroissement des dépenses consacrées à l'éducation, aux services économiques, et à l'exploitation et à l'entretien des entreprises publiques issues des projets. Les services de planification et leur préposés aux finances, le ministère du Plan et le ministère des finances, doivent en permanence exercer un contrôle sélectif des dépenses afin d'éviter le gaspillage des ressources limitées disponibles pour la réalisation des objectifs sociaux et économiques généraux et le financement des dépenses publiques. Ils s'assureront également ainsi que les ressources sont allouées conformément à l'ordre de priorité établi pour l'ensemble des dépenses publiques.

48. Le ministère du plan doit donner des directives quantitatives en fonction du plan quinquennal et des prévisions budgétaires. Une indication nette de l'ordre de priorité fixé par le gouvernement permet ainsi un contrôle plus strict des dépenses courantes et une répartition plus rationnelle des ressources au sein du secteur public.

49. D'autre part, les mesures de caractère fiscal (politiques d'imposition, etc.) doivent être arrêtées en commun par le ministère des finances et le ministère du Plan en raison de l'importance qu'elles présentent pour

l'exécution du plan. Ces deux ministères devront de cette manière établir des objectifs fiscaux pour accroître les recettes. A cet effet, on devra concilier diverses politiques : par exemple la politique tendant à recueillir des renseignements essentiels auprès de la population (sur le nombre de têtes de bétail, les maisons, les terres possédées ou louées, etc.) et la politique relative à l'imposition du bétail, des maisons et de la terre. Le plan quinquennal devra aider les ministres des finances et du plan à mettre au point les mesures nécessaires dans le cadre du budget fiscal.

50. La structure fiscale doit être conçue de façon à amener une réduction de la consommation au profit de l'épargne et des investissements, orienter la répartition des ressources au sein du secteur privé dans les directions fixées par l'ordre de priorité du plan, faciliter une utilisation rationnelle de ressources limitées et favoriser une répartition plus équitable des revenus et de la richesse. Pour atteindre ces objectifs, les ministres des finances et du Plan devront adopter des mesures fiscales appropriées concernant l'imposition du revenu, des biens et services, de la propriété et de la richesse, et élargir régulièrement leur portée.

g) Exécution des projets et autres mesures

51. Les responsabilités de l'exécution des projets, des décisions et des résolutions doivent être nettement assignées à divers fonctionnaires et à leurs adjoints.

52. Un fonctionnaire chargé du projet devra être nommé, à qui reviendra la responsabilité principale d'un projet donné.

53. Une liaison constante devra être maintenue entre chaque service de planification et le ministère du Plan, et un fonctionnaire devra être chargé d'assurer cette liaison.

54. Une liaison constante devra être maintenue entre chaque service de planification et le ministère des finances par l'intermédiaire du ministère du Plan.

55. Les services de planification devront tenir régulièrement des réunions avec les associations privées de leurs secteurs, les facultés compétentes des universités, les organismes multilatéraux et bilatéraux d'assistance

économique et technique et les fonctionnaires de liaison des ambassades des pays qui offrent une aide technique, financière et matérielle. L'identification, la sélection et l'exécution des projets devront être discutées à ces réunions.

56. Les tâches assignées au personnel pour chaque projet ou mesure doivent être clairement définies et énoncées, les responsabilités attribuées (voir paragraphe 51) et le calendrier d'exécution de chaque phase du projet doit être communiqué, avec indication des dates limites pour la soumission des rapports d'activité aux réunions tenues régulièrement et périodiquement pour l'examen de l'état d'avancement du projet, et au cours desquelles sont arrêtées les mesures à prendre pour l'exécution, la modification éventuelle des dates limites pour les phases suivantes, etc.

57. Le recrutement du personnel, notamment des fonctionnaires affectés au projet, doit se faire en premier lieu dans le pays, puis parmi les ressortissants séjournant à l'étranger et enfin, et seulement si aucun citoyen du pays n'est disponible, parmi des candidats étrangers.

58. Le personnel affecté aux projets et à d'autres activités devra recevoir du secteur public comme du secteur privé les informations voulues, soit sous la forme de documents, soit oralement à des réunions, soit en ayant accès aux dossiers, etc.

59. Tous documents élaborés par des fonctionnaires, qui peuvent avoir une valeur d'information pour les secteurs public et privé, doivent être reproduits en nombre suffisant et distribués suivant une liste de correspondants comprenant les noms et les adresses des personnes et institutions intéressées; un stock suffisant devra être conservé dans un service central de documentation qui devra être créé au sein du ministère du Plan et rattaché à la salle des opérations (voir paragraphe 27).

60. Tout personnel employé à l'identification, à la sélection, à l'élaboration, à l'évaluation et à l'exécution des projets et autres mesures, doit présenter régulièrement des rapports d'activité périodiques au service de planification de son ministère ou de son institution, avec copies au ministère du Plan et au ministère des finances.

61. De même des rapports d'activité devront être soumis ainsi que des rapports finals sur les missions d'experts, les réunions, conférences, cours et cycles d'études (voir paragraphe 60). Une certaine forme devra être imposée pour la présentation et le contenu de ces rapports.

62. Les suites à donner aux projets et autres mesures, l'exécution des résolutions et des décisions prises aux réunions, conférences, cours et cycles d'études, doivent être soumises à un contrôle constant des services de planification des ministères et institutions et du ministère du Plan, qui s'aideront d'une liste de pointage et de calendriers pour toutes les phases des projets et autres mesures (y compris correspondance, visites, séances d'instruction, réunions, conférences, cours, cycles d'études, etc.) ainsi que pour la soumission des rapports d'activité périodiques et des rapports finals. Les experts du Programme des Nations Unies pour le développement sont tenus par le règlement de l'Assistance technique des Nations Unies de soumettre des rapports de ce genre aux fonctionnaires d'Etat avec lesquels ils travaillent. Ces experts, ainsi que tous les autres, nationaux et étrangers, doivent être invités à adresser une copie de leurs rapports au service de planification intéressé et une autre au ministère du Plan.

63. Des mesures complémentaires seront prises en fonction de ces rapports et des projets de recherche seront identifiés, élaborés et exécutés à la suite de rapports et de projets et autres mesures antérieures.

64. La valeur des projets et autres mesures doit être révisée en cours d'exécution et après la réalisation.

h) Formation permanente du personnel (réunions, conférences, cours et cycles d'études)

65. Tous les fonctionnaires d'Etat, y compris les plus haut placés, doivent participer à un programme de formation permanente.

66. On devra établir pour chaque exercice financier ou tous les six mois, une liste de pointage et une liste indiquant la date et le lieu des réunions, conférences, cours et cycles d'études. Ces listes seront diffusées,

non seulement dans la capitale (dans les bureaux du gouvernement, les associations et institutions privées, les organisations internationales et les ambassades), mais aussi dans les autres villes et dans les provinces.

67. Pour chaque réunion, conférence, cours et cycle d'études, un président ou directeur, un adjoint administratif et un rapporteur ou rédacteur de comptes rendus devront être désignés. Ce personnel, en collaboration avec les services de planification, le ministère du Plan, le ministère de l'éducation et l'institut d'administration publique, devra trouver l'emplacement (un grand nombre de salles d'école, d'université et de conférence sont inoccupées à certaines heures) et les conférenciers (la plupart des experts nationaux ne fournissent à titre bénévole et gratuit aucun service pédagogique, par même ceux qu'on pourrait leur demander; on devra s'adresser également à des experts étrangers); ce personnel est aussi chargé d'établir l'ordre du jour, les programmes de travail et d'études des réunions, conférences, cours et cycles d'études prévus, ainsi que les documents (documents de travail, notes d'information, etc.).

68. Les participants doivent être soigneusement choisis compte tenu de leur niveau d'instruction et de leur formation et de leur situation actuelle. On devra organiser les voyages, l'accueil des participants, le paiement des indemnités et des frais, les réunions d'experts préalables aux cours, et établir l'analyse critique et les rapports des réunions et des cours.

i) Publications

69. Les publications doivent faire l'objet, pour tous les services gouvernementaux, d'un plan et d'un budget établis pour l'ensemble ou la moitié de l'exercice financier.

j) Voyages officiels

70. Les voyages officiels des fonctionnaires d'Etat doivent faire l'objet, pour tous les services, d'un plan et d'un budget sur l'ensemble ou la moitié de l'exercice financier.

k) Séances d'instruction

71. Les séances d'instruction destinées à des fonctionnaires, à des personnes privées du pays ou de l'étranger, devront avoir lieu dans la salle des opérations (voir paragraphe 27) si celle-ci n'est pas occupée pour des réunions ou des cours. On devra maintenir dans cette salle un stock de documentation, de cartes, etc.

72. En collaboration avec le bureau central de statistique et des institutions publiques et privées, on devra élaborer des recueils de données contenant des renseignements (notamment sur les coûts, les codes d'investissements et les projets) présentant un intérêt pour les chefs d'entreprises nationaux et étrangers et les experts en général, en ce qui concerne particulièrement les projets que le gouvernement souhaiterait faire étudier, financer et réaliser par le secteur privé. Ces recueils devront être distribués gratuitement ou à un prix inférieur au prix de revient, non seulement dans la salle des opérations, mais également dans les aéroports, les hôtels, les offices de tourisme, ainsi qu'aux investisseurs éventuels par les ambassades à l'étranger.

73. Les études relatives aux possibilités de réalisation des projets choisis par le ministère du Plan seront plus facilement menées à bien grâce aux recueils de données et aux collections de renseignements établis sur diverses industries par la banque de développement, les services de planification, l'organisme de développement et le bureau central de statistiques. Ils fourniront des indications sur les dépenses réelles des fabricants (traitements et salaires, charges sociales, productivité de la main-d'oeuvre, impôts, énergie, transport, eau, loyers, assurances, frais de banque, etc.) ainsi que des chiffres relatifs à la population, aux ressources naturelles, aux fournitures et services, et des renseignements sur les encouragements aux industriels et autres politiques gouvernementales, la législation des sociétés, les institutions de recherche et les installations. Pour l'étude des marchés, on aura besoin de données sur le commerce extérieur, la production du moment, la répartition géographique du pouvoir d'achat, la structure de la consommation, les ventes et les stocks.

par branche d'industrie, le chiffre d'affaires des entreprises, le contrôle des changes et la réglementation des importations et des exportations. Pour identifier les industries rentables, on pourra estimer et évaluer la main-d'oeuvre, les cadres, les matières premières et autres facteurs disponibles en analysant le recueil de données.

74. L'institut d'administration publique devra élaborer et publier un annuaire du personnel spécialisé des services gouvernementaux, dont le personnel des collectivités locales et les conseillers et experts étrangers, et comprenant un organigramme de chaque service et organisme d'Etat, notamment la banque de développement, l'organisme de développement, le bureau central de statistique, la fonction publique et les autorités de développement régional. L'institut devra tenir cet annuaire à jour et le publier tous les mois ou tous les trimestres. L'annuaire ne donnera pas seulement le titre, la fonction et l'adresse du bureau de chaque personne, mais aussi le numéro de téléphone de son bureau et de son domicile, de façon qu'on puisse l'utiliser comme annuaire téléphonique.

1) Modèles de feuilles de données pour projets et de formules pour d'autres formes d'activité

75. Les feuilles de données pour projets élaborées par le ministère du Plan devront être utilisées par les services de planification pour la tenue à jour des données relatives aux projets et autres mesures. Des copies des formules remplies devront être adressées au ministère du Plan et au ministère des finances. Les données pertinentes devront être inscrites dans le livre des opérations mentionné aux paragraphes 23 à 26.

76. Le ministère du Plan devra élaborer d'autres modèles de formules en coopération avec l'institut d'administration publique : mémorandums, lettres, formules de contrôle de la correspondance (indiquant à qui elle est adressée, à qui elle est retransmise, le numéro du dossier, à qui celui-ci a été remis et à quelle date, de qui elle a été reçue et à quelle date, si elle doit être renvoyée au service d'enregistrement une fois l'affaire classée), feuilles de transmission, comptes rendus destinés au classement (ces formules devront être fournies avec une feuille de carbone

de façon qu'une copie de chaque compte rendu puisse être envoyée au ministère du Plan même s'il est écrit à la main), formules destinées aux opérations financières (dont copies devront être adressées au ministère des finances et au ministère du Plan) et aux mesures courantes. Une copie de chaque memorandum et de chaque lettre doit être adressée au ministère du Plan qui garde un dossier de chaque projet et autres mesures.

77. Un tampon doit être apposé sur les lettres, les mémorandums et les feuilles de transmission reçus, indiquant la date de réception, le nom du destinataire, la date de l'accusé de réception, la date à laquelle l'affaire est close ou la mention "à classer". Les services de planification de chaque ministère ou institution, les services d'opérations et méthodes (s'il en existe) et l'institut d'administration publique devront se préoccuper constamment de déterminer quelles opérations on peut effectuer en apposant un tampon ou des initiales sur une formule spéciale au lieu d'écrire sur les formules utilisées jusque là ou d'insérer des comptes rendus dans les dossiers.

m) Forme du manuel

78. Le manuel se présentera sous forme de feuilles volantes, ce qui facilitera les modifications et les additions. Il sera distribué à tous les fonctionnaires spécialisés du gouvernement.

n) Perfectionnement continu de l'administration publique

79. Le ministère du Plan et les services de planification de tous les ministères et organismes collaboreront constamment avec l'institut d'administration publique afin d'améliorer dans toute la mesure du possible les opérations administratives, en particulier celles qui concernent l'élaboration, l'exécution et le contrôle des plans et projets, de façon que l'administration publique puisse s'orienter essentiellement dans le sens du développement social et économique du pays. La Section de l'administration publique ou la Section de la planification et des politiques générales de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique pourront être consultées, avec l'autorisation formelle du gouvernement.

80. L'exercice financier devra, à la date fixée par le Conseil des ministres, être compté de janvier à décembre.

81. On devra dans toute la mesure du possible utiliser le français dans toutes les communications écrites ou au moins fournir une traduction.

82. Des cartes devront être établies pour toutes les villes. Les rues devront être clairement désignées par un nom ou par un numéro et les propriétaires d'immeubles devront être tenus de porter sur ceux-ci le numéro qui leur sera communiqué par les bureaux de planification urbains ou nationaux, conformément au plan urbain qui devra être élaboré pour chaque ville.

II. MANUEL DE CONTROLE ET D'EXECUTION DES PLANS A L'USAGE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

A. Introduction : objet de ce manuel

83. Ce manuel est destiné à fournir des instructions relatives à la gestion des bureaux gouvernementaux. Celles-ci devront être strictement appliquées par les directeurs et les contrôleurs.

84. Il fixe également les normes de rendement qui doivent servir à la planification et au contrôle des travaux à effectuer. Tous les fonctionnaires publics devront recevoir des instructions conformes à ce manuel et devront être tenus de les appliquer.

85. La planification des travaux implique les activités suivantes :

- i) Fixer des objectifs, des attributions et un calendrier (programme de travail);
- ii) Mesurer le volume et la qualité du travail effectué et noter le personnel suivant son rendement, ses mérites et les efforts qu'il déploie pour améliorer ses connaissances ainsi que le volume et la qualité de son travail;
- iii) Mesurer les services et les matériaux nécessaires, ainsi que les heures de travail, par rapport aux normes de rendement établies;
- iv) Elaborer des programmes de travail qui doivent être soigneusement révisés à intervalles réguliers par les directeurs de tous les services, par les services de planification, les comités de planification permanents et le ministère du Plan. Le programme de travail devra faire l'objet d'une révision immédiate si les conditions politiques, sociales et économiques subissent une modification profonde. Des amendements devront y être apportés lorsque les événements l'exigent;

v) Effectuer des contrôles appropriés à chaque programme de travail. Ces contrôles consistent à étudier le rendement, analyser tout écart qui peut apparaître entre les objectifs fixés et les réalisations, signaler ces écarts au responsable et au service de planification intéressé et déterminer les nouvelles mesures à imposer en conséquence. Il appartient aux services de contrôle qui doivent être prévus dans l'organisation de la planification et de l'exécution, de savoir où et quand le rendement effectif n'est pas conforme aux objectifs fixés par le plan, aux buts du plan et aux programmes;

vi) Etablir un plan de développement national, composé de plusieurs programmes de travail, ce qui permet aux gouvernements de repérer plus facilement les mauvais rendements et d'y remédier avant qu'ils ne provoquent de sérieuses difficultés. On ne pourra prendre de mesures correctives énergiques que si l'on en connaît la nécessité. Grâce aux contrôles prévus dans le plan, la planification indique sans tarder si les activités ne se déroulent pas conformément au calendrier et aux dates limites fixés ou si aucune mesure n'a été prise et, le plan ayant été soigneusement établi en fonction d'objectifs reconnus comme souhaitables du point de vue politique et social, etc., montre ce qu'il convient de faire pour remettre les programmes de travail en vigueur.

86. Lorsque les normes de travail ne se présentent pas sous une forme écrite comme dans le manuel, il se peut que la conception qu'en a le personnel ne corresponde pas à la réalité des choses ou que celles qu'il cherchera à observer soient trop basses. Un manuel de ce type est nécessaire pour fixer des normes de travail pour l'ensemble du secteur public, auxquelles le secteur privé pourra à son tour se conformer. En effet, l'amélioration du rendement du secteur public incite les entreprises privées à exiger un accroissement de leur production et le relèvement du volume et de la qualité des biens et des services fournis par le secteur

privé conduit à celui du niveau de vie et du bien-être matériel de l'ensemble de la population.

B. Personnel

a) Etude systématique des opérations et du personnel qu'elles requièrent

87. Un grand nombre de services, notamment ceux du ministère du Plan, manquent déjà de cadres et de personnel de bureau pour l'exécution des opérations courantes alors que l'élaboration et l'exécution du plan en exigent de nouvelles. Aussi les directeurs, chefs de services, agents de supervision, chefs d'équipe et autres cadres doivent-ils systématiquement et constamment passer en revue les opérations qu'ils dirigent ou surveillent et les besoins en personnel correspondants, en utilisant des méthodes de recherche (organisation et méthodes (O & M), PERT (méthode graphique d'élaboration et de contrôle des programmes), CPM (méthode du chemin critique), étude du travail, organigrammes, etc.) en coopération avec les services d'organisation et méthodes déjà établis, les services de planification, le ministère du Plan et l'institut d'administration publique.

88. Tous les cadres, en collaboration avec les services mentionnés au paragraphe ci-dessus, doivent évaluer, réviser et préciser constamment leurs propres fonctions et descriptions de postes, leurs programmes de travail et les calendriers fixés pour les opérations qu'ils doivent exécuter. L'amélioration continue de leur propre rendement est une condition sine qua non du relèvement de celui de leurs subordonnés.

89. On devra continuellement économiser le personnel disponible pour les opérations prévues selon les besoins en utilisant les méthodes d'étude du travail (qui consistent à mesurer le travail exécuté en appliquant des techniques permettant de déterminer le temps normalement nécessaire à une personne qualifiée pour réaliser convenablement un travail donné à un niveau de rendement bien défini). Les erreurs d'affectation doivent être ainsi corrigées et les nouveaux postes créés pour les besoins de l'élaboration et de l'exécution du plan pourront être occupés par du personnel déjà employé au moment de l'étude du travail (voir également "mutations" au paragraphe 128).

90. Les fonctions des chefs, du personnel d'encadrement et du personnel de bureau de niveau supérieur doivent être étudiées et soigneusement vérifiées de façon que le temps de travail du personnel en place puisse être utilisé au maximum. Le rendement du personnel doit être constamment amélioré à tous les niveaux.

91. L'étude des opérations et du travail dont chaque poste fera l'objet comprendra les étapes suivantes :

- i) Noter tous les faits pertinents : titre du poste, grade, position dans la hiérarchie, service, section, position sur l'organigramme, niveau et échelon de rémunération, indemnités, assurances, avantages, encouragements, lieu d'affectation, type de contrat et d'emploi, fonctions, description exacte du poste, programme de travail assigné, durée, dates limites à respecter, participation à des comités, groupes de travail, cours, cycles d'études, etc., cadre ou surveillant dont dépend l'intéressé; un programme de travail périodique est-il établi, par qui est-il vérifié sinon par le chef ou le surveillant ?
- ii) Examiner critiquement les faits suivant un ordre rationnel. Analyser les faits en vue de déterminer les facteurs et les problèmes essentiels.
- iii) Compléter, le cas échéant, par des hypothèses, les renseignements reconnus.
- iv) Les chefs, en collaboration avec les services de planification, devront répartir le plus rationnellement possible entre eux-mêmes et leurs subordonnés l'exécution et le contrôle des fonctions, mandats, programmes de travail et calendriers.
- v) Les problèmes reconnus devront être résolus avec la collaboration des services de planification. On devra déterminer la mesure dans laquelle les solutions dépendent des hypothèses pour savoir si celles-ci ont vraiment une importance majeure.

- vi) Si les méthodes de planification du travail déterminées se révèlent les mieux adaptées aux circonstances, elles devront être érigées en pratiques normales dont la mise en vigueur sera assurée par des contrôles réguliers effectués par les chefs et les directeurs généraux des services de planification.

92. Pour noter les faits objectivement et scrupuleusement, et pour les soumettre à un examen rigoureux, on devra utiliser une formule d'analyse critique du modèle ci-dessous pour s'assurer qu'aucune question n'a été omise et que toutes les réponses sont convenablement notées :

Etude des méthodes de travail - Formule d'analyse critique

Nom du fonctionnaire :

Référence :

Titre et fonctions :

Date :

Education et formation :

Bureau :

No. de téléphone :

Faits réels		Autres solutions possibles	Choix en vue de la planification et du développement
Que fait-on	Pourquoi ?	Que pourrait-on faire d'autre ?	Que doit-on faire ?
Comment opère-t-on ?	Pourquoi ?	Comment pourrait-on opérer ?	Comment doit-on opérer ?
A quel moment ?	Pourquoi ?	Quel autre moment pourrait-on choisir ?	Quel est le meilleur moment ?
En quel endroit ?	Pourquoi ?	Où pourrait-on travailler ?	Quel est le meilleur endroit ?
Qui agit ?	Pourquoi cette personne ?	Qui d'autre pourrait le faire ?	Qui doit le faire ?

93. Les études de travail ont les effets secondaires suivants :

- i) Elles entraînent des idées logiques et rigoureuses;
- ii) Elles encouragent les intéressés à accepter et à souhaiter des changements et les incitent constamment à s'améliorer;

- iii) Elles facilitent l'amélioration des relations entre les chefs, leurs subordonnés et leurs associations (syndicats, etc.);
- iv) Elles relèvent les failles et les défauts de l'organisation qui sont autant d'obstacles à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle du plan;
- v) Elles attirent un personnel de meilleure qualité;
- vi) Elles réduisent les mouvements de main-d'oeuvre;
- vii) Elles offrent des possibilités intéressantes de formation en vue de fonctions plus élevées;
- viii) Elles éliminent les injustices causées par des approximations, c'est-à-dire des actes qui ne sont pas fondés sur des faits, des hypothèses raisonnables, un jugement sain, l'élaboration, l'exécution et le contrôle d'un plan;
- ix) Elles permettent de relever le niveau des rémunérations et de réduire les heures supplémentaires en améliorant la productivité.

b) Recrutement

94. On ne devra employer du personnel supplémentaire pour la planification, l'exécution et le contrôle des travaux, si l'on dispose de fonds pour les dépenses périodiques, que si le personnel déjà en place est utilisé à plein temps. Aussi le recrutement doit-il obligatoirement se faire avec la coopération des services de planification, du ministère du Plan, du ministère des finances, de la Fonction publique et de l'institut d'administration publique.

95. Avant de recruter, on devra effectuer les opérations suivantes :

- i) Détermination et analyse des objectifs de l'organisation et du plan. Il est indispensable de connaître les buts à atteindre pour pouvoir planifier efficacement les organisations, les services et les activités générales.

ii) Détermination du volume de travail nécessaire pour que les objectifs soient atteints. On évaluera l'ensemble des tâches à remplir pour aboutir aux fins de chaque service et du plan national.

iii) Division du travail et détermination des fonctions, des tâches et des activités au sein de chaque service et dans l'ensemble du gouvernement, y compris toutes les institutions, autorités et collectivités territoriales. Au sein du gouvernement, la division des responsabilités et des activités s'effectue suivant a) l'éducation, la formation, les compétences et les connaissances exigées du personnel exécutant les diverses tâches, b) les catégories des travaux effectués, c) le matériel et les matériaux utilisés, d) les délais dans lesquels le travail est réalisé, e) le lieu ou l'emplacement où le travail se fait, f) la suite des activités qui requièrent les opérations. Les mêmes critères peuvent être utilisés pour la combinaison des tâches ou le groupement des activités au sein de services, de divisions et de sections dans l'organisation du secteur public.

iv) Analyse et description des postes. La division du travail doit s'effectuer et être soumise à un examen constant grâce à l'analyse, la description et la détermination des tâches. La description du poste étant indispensable à son évaluation ainsi qu'à l'administration des traitements et salaires, la formation du personnel permanent et d'autres activités d'organisation, on doit l'utiliser chaque fois qu'on recrute un fonctionnaire. On devra mettre au point des formules de description de poste où seront indiqués : a) le titre exact, b) le lieu d'affectation, c) la durée du contrat et de la période de stage, d) la date à laquelle les services sont nécessaires, e) le niveau d'éducation, de formation et d'expérience, les qualifications et les connaissances linguistiques requises, f) une description complète des tâches à

remplir et les normes de rendement prévues pour chacune de ces tâches, g) le chiffre du traitement ou du salaire, les indemnités (familiales, cherté de vie, etc.), soins médicaux, assurances-accident et autres, retraite, logement s'il y a lieu, moyens de transport, écoles (pour les enfants du personnel), h) une description des fonctions et de l'historique du service pour lequel on recrute. Les formules remplies doivent être envoyées aux services de planification, au ministère du Plan, à la Fonction publique, au ministère des finances, à l'institut d'administration publique et à toutes les institutions qui pourraient éventuellement présenter des candidats (universités, bureaux de placement, ministère du développement communautaire, écoles secondaires, services de placement et universités à l'étranger, Organisation des Nations Unies, ambassades des pays donateurs, etc., suivant les qualifications et l'expérience requises).

- v) Affectation du personnel. Confier des tâches aux subordonnés est le but ultime de la division du travail. On doit dans tous les services réviser et modifier la division originale du travail pour maintenir un équilibre des charges et assurer un fonctionnement efficace conforme aux dispositions du plan. Les chefs et les services de planification doivent reconsidérer la division du travail dans le domaine de leur compétence et prendre les mesures correctives qui s'imposent pour éviter des injustices et des inégalités dans la répartition des tâches.

96. Compte tenu des principes exposés au paragraphe précédent, la sélection des candidats doit s'effectuer conformément aux plans prévus pour les effectifs, l'éducation et la main-d'oeuvre, et aux qualifications et aux normes de rendement fixées. On devra faire subir une interview et un examen à un nombre suffisant de candidats, les candidatures ayant été sollicitées aussi largement que possible; on vérifiera leurs diplômes et leurs références, ainsi que leurs activités précédentes, leurs publications, etc. Les candidats devront être choisis en fonction de leurs

mérites. On ne recrutera des étrangers que s'il est impossible de trouver des ressortissants du pays, sur son territoire ou à l'étranger, possédant les qualifications nécessaires ou capables de les acquérir dans un délai raisonnable grâce au programme de formation.

c) Qualifications

97. Les directeurs, les contrôleurs et les cadres devront posséder une formation et une expérience spéciales correspondant à leurs fonctions.

Mais on exigera au minimum :

- i) Un niveau satisfaisant d'intelligence, d'éducation ou de formation, et d'expérience générales.
- ii) Enthousiasme, vitalité et résolution. Ils devront communiquer leur enthousiasme aux subordonnés. Ceux-ci doivent comprendre la nécessité de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle du plan pour pouvoir travailler à son succès. Les cadres doivent eux-mêmes travailler de toutes leurs forces à la mise en place d'un plan d'opération afin que la nation puisse progresser constamment dans la voie du développement.
- iii) Un vif intérêt pour les êtres, le progrès social, les sciences sociales et naturelles et la technique.
- iv) Probité et courage moral.
- v) Du tact et l'aptitude à inspirer confiance.
- vi) L'habitude de travailler dur, une discipline dans le travail nettement au-dessus de la moyenne, la ponctualité. Ils devront se fixer à eux-mêmes et fixer à leurs subordonnés des normes de rendement très élevées.
- vii) Esprit logique, astuce, imagination, bon sens.
- viii) La volonté d'apprendre et d'enseigner à tout moment, de façons diverses et à toutes les occasions.
- ix) Capacités d'animateur et d'administrateur.

98. Pour le personnel de bureau et autre, on exigera moins de qualifications, mais la punctualité et des normes de rendement minimales devront être imposées.

d) Formation

99. Pour offrir à tous les fonctionnaires d'Etat la possibilité d'acquérir les connaissances spéciales qui leur manquent encore et de se tenir au courant des nouvelles techniques, ainsi que de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle du plan, et pour améliorer sans cesse le niveau des services publics, chaque service devra mettre au point un programme de formation coordonné avec le plan de recrutement, pour chaque exercice financier, en liaison et en collaboration étroite avec les services de planification, le ministère du Plan, la Fonction publique, le ministère de l'éducation, le ministère des Finances, l'institut d'administration publique, les universités, la CEA, l'OUA et le secteur privé (chambre de commerce et autres associations privées).

100. Le moins qu'on puisse faire pour les ministres et les directeurs qui ont une très lourde charge de travail est d'organiser des conférences et des cycles d'études qu'ils seront tenus de suivre à plein temps. En assistant à un cycle d'études, ils rompent utilement la routine et auront l'occasion de prendre du recul et de juger objectivement le programme de travail, de sorte que le programme et le rendement pourront être améliorés par la suite.

101. Pour maintenir leur rendement, les directeurs, chefs de services et agents de supervision devront avoir la possibilité d'avancer au-delà de leur poste actuel, le gouvernement leur offrant des moyens d'éducation et de formation (ainsi que le temps libre et l'appui financier nécessaires). On devra les encourager à profiter de ces moyens en leur ouvrant des perspectives de promotion à l'issue de la période de formation.

102. Outre des études sur les ressources humaines et la main-d'oeuvre qualifiée (jusqu'au niveau technique) disponibles dans le pays et celles auxquelles on pourrait avoir recours à l'étranger pour répondre aux besoins

en personnel, on devra établir une liste des ressortissants du pays qui suivent des cours sur place ou à l'étranger dans diverses disciplines, et des dates auxquelles ils pourront être prêts à être employés.

103. Comme on doit recruter un nombre suffisant de fonctionnaires pour les services publics, le ministère du Plan, en collaboration avec le ministère de l'éducation, la Fonction publique, le ministère des finances et les services de planification, devra mettre au point une politique satisfaisante en matière de bourses et de service obligatoire des boursiers.

104. Tout étudiant bénéficiant d'une bourse accordée par le gouvernement doit être tenu de servir le gouvernement ou doit obtenir l'accord de celui-ci pour être employé ailleurs dans les conditions suivantes :

- i) Tout étudiant acceptant une bourse est tenu de signer un contrat avec le service désigné par le gouvernement, dans lequel les conditions liant les deux parties, c'est-à-dire les droits et les obligations du boursier et du gouvernement, seront clairement définies.
- ii) Le service qui signe le contrat au nom du gouvernement est habilité à examiner et à résoudre tout problème qui se poserait dans des cas exceptionnels, par exemple en cas de mariage d'une étudiante sous contrat, etc.
- iii) Les étudiants sous contrat sont tenus de servir le gouvernement pour une durée au moins égale à celle des études pour lesquelles ils ont obtenu une bourse.
- iv) Le ministère du Plan, en collaboration étroite avec la Fonction publique et les services de planification, répartit chaque année les diplômés entre les services gouvernementaux et les organismes en marge de l'Etat, conformément au plan de recrutement.
- v) Tout étudiant qui rompt son contrat, c'est-à-dire qui accepte un emploi sans la permission du gouvernement, est tenu de rembourser les frais d'études supérieures que celui-ci aura pris à sa charge.

- vi) Les diplômés sous contrat auxquels le gouvernement n'est pas à même d'offrir un emploi exigeant la formation qu'ils ont acquise, ne seront pas tenus de rembourser le coût de leur éducation.

105. Les contrôleurs doivent essentiellement recevoir une éducation ou une formation en matière de gestion car leur travail exige la capacité d'organiser et une connaissance et une intuition de la nature humaine. Aussi n'est-il pas suffisant de choisir le personnel de supervision en fonction de normes de compétences techniques.

106. Les contrôleurs doivent recevoir une formation et des directives en ce qui concerne l'application des techniques administratives de planification et de contrôle des objectifs de rendement.

107. Le contrôleur devra consacrer le temps libre que lui laissent la planification et le contrôle aux problèmes personnels de ses subordonnés car l'attitude de ceux-ci dépendra de la confiance et de l'intérêt dont il fera preuve à leur égard en tant qu'êtres humains, tout autant que de sa capacité à organiser et à contrôler le travail qu'ils effectuent.

108. La formation exigée des contrôleurs portera sur les disciplines suivantes :

- i) instruction des autres;
- ii) planification et contrôle;
- iii) méthodes de travail;
- iv) sécurité du travail;
- v) relations avec les supérieurs et les subordonnés;
- vi) relations avec les organismes gouvernementaux (comités, groupes de travail, etc.);
- vii) relations avec des personnes et institutions extérieures au gouvernement.

109. Les contrôleurs ne devront pas être formés en cours d'emploi, pour qu'ils puissent s'initier aux meilleures méthodes.

110. En ce qui concerne l'organisation d'un système de formation en cours d'emploi pour le personnel de bureau des ministères et des institutions gouvernementales, l'Organisation internationale du travail, apporte, sur demande, une assistance technique.

e) Position et grade

111. En collaboration étroite avec la Fonction publique et l'institut d'administration publique, le ministère du Plan mettra au point des états détaillés des positions et des grades indiquant les titres et les attributions de chaque fonctionnaire, suivant l'organigramme approuvé pour chaque département; ils devront être conçus en fonction du développement planifié du secteur public et prévoir l'espace nécessaire à la promotion du personnel des grades inférieurs.

112. La position et le grade du directeur d'un service de planification ne peuvent être inférieurs à ceux du directeur général venant immédiatement après le ministre.

f) Fonctions, programmes de travail et normes de rendement

113. Une fonction doit être assignée à chaque service et à chaque fonctionnaire suivant l'organisation de développement planifié du secteur public, le plan national et le programme des services. Cette fonction doit être clairement définie et indiquée sur l'organigramme correspondant.

114. Un programme de travail trimestriel ou au moins semestriel devra être élaboré pour chaque chef et chaque membre de son personnel spécialisé, qui auront pour instruction de présenter un rapport sur son exécution, ainsi que des suggestions pour le programme suivant. Une date limite devra être fixée pour chaque point du programme et la présentation du rapport correspondant. Ces dates limites constituent un calendrier qui doit être strictement respecté. Un calendrier devra également être établi pour les réunions périodiques du personnel spécialisé de chaque service de planification, les réunions entre le service et les fonctionnaires de son ministère, ceux d'autres ministères, les membres du comité de planification ministériel, du ministère du Plan, du comité de la

planification interministériel et des représentants du secteur privé avec lesquels le service intéressé a à traiter. Le service de planification doit également tenir des réunions avec les représentants des collectivités territoriales et les autorités responsables du développement régional.

115. Un programme de travail doit être établi pour chaque service, chaque fonctionnaire et employé, non seulement pour le personnel de rang élevé, mais également pour les agents de niveau moyen (toutes les semaines) et pour le personnel subalterne (tous les jours). On devra tenir constamment compte, pour chaque élément d'activité, du temps nécessaire à son exécution, de façon à pouvoir améliorer sans cesse les méthodes de travail et fixer en conséquence les dates limites. On devra déterminer pour chaque fonctionnaire les caractéristiques qui lui sont propres en ce qui concerne certains types de travaux, de façon qu'on puisse l'affecter aux tâches pour lesquelles il est le mieux qualifié et le plus doué. Toutes les activités et toutes les tâches doivent être convenablement planifiées pour chaque jour de travail, afin que les agents puissent travailler sans interruption et efficacement.

116. Des normes de rendement et des règles disciplinaires devront être fixées pour chaque catégorie de travaux et pour chaque fonction, de façon que les fonctionnaires sachent ce qu'on attend d'eux et quelles mesures disciplinaires pourront être prises s'ils ne se conforment pas à ces normes et à ces règles.

117. Au cours des réunions, les chefs de service devront inviter leurs subordonnés à fixer des normes de rendement et des dates limites pour les tâches qui leur sont assignées. S'ils les jugent raisonnables et compatibles avec les programmes, les politiques et les objectifs du service, ils devront les accepter.

118. Certaines normes de rendement peuvent être exprimées en chiffres (le taux d'assiduité, la ponctualité, etc.), d'autres ne comporteront pas de chiffres mais devront néanmoins être très précises.

119. L'influence d'un chef sur ses subordonnés est bonne lorsque :

- i) Les subordonnés mettent toutes leurs capacités au service des objectifs fixés;
- ii) Le moral des subordonnés est bon;
- iii) Il analyse les motifs et les aspirations profondes de chaque agent et lui offre la possibilité de progresser conformément à ses besoins;
- iv) Il reconnaît un bon rendement;
- v) Il met au point des plans d'encouragement valables;
- vi) Il organise des concours;
- vii) Il informe des subordonnés de ce qu'on attend d'eux conformément aux normes fixées;
- viii) Il traite ses subordonnés et le reste du personnel équitablement et conformément aux règles de la morale;
- ix) Il examine de près leurs suggestions;
- x) Il les encourage à faire preuve d'initiative dans les limites de leurs responsabilités;
- xi) Il observe lui-même de bonnes habitudes : discipline, ponctualité, etc.;
- xii) Il consulte régulièrement ses subordonnés en ce qui concerne leur programme de travail et leur rendement, les corrigeant avec tact et les tenant au courant de leur situation (possibilités de promotion, encouragements, etc.).

120. En règle générale, les normes ne devront être fixées ni trop haut ni trop bas de façon à être à la portée de la majorité. La détermination périodique de normes a pour but d'améliorer le rendement des chefs de services et de leurs subordonnés et de les amener à concentrer leurs efforts sur les phases de leur travail que le gouvernement, le ministère du Plan et les services de planification considèrent comme les plus importantes.

g) Responsabilités, initiative et décisions

121. L'étendue des responsabilités de chaque chef de service et de chaque agent doit être clairement définie et imposée. Le système de la délégation d'autorité doit être nettement établi et indiqué par écrit et sous forme graphique sur les organigrammes de la salle des opérations et de chaque bureau. Chaque chef de service et les autres membres du personnel doivent savoir exactement de qui ils dépendent dans leur travail et qui est habilité à leur donner des ordres et à déterminer leur programme de travail. Les services de planification seront autorisés et invités à vérifier et contrôler régulièrement les affectations correspondant au programme de travail et à communiquer un rapport à ce sujet à leurs ministres et au ministère du Plan.

122. Les services de planification doivent élaborer des programmes généraux de perfectionnement, l'adaptant aux circonstances au fur et à mesure que l'exécution du plan avance, et énonçant des idées et des critiques au cours de son déroulement. Les programmes de perfectionnement devront contenir des mesures entrant dans les catégories suivantes :

- i) Celles qui peuvent renforcer les services existants : mise en place d'un système précis de délégation d'autorité et de transmission des responsabilités et des ordres, amélioration du rassemblement et de l'analyse des données statistiques et autres nécessaires à la planification, à la révision et à l'amendement périodiques des programmes et des politiques, à l'exécution et au contrôle des plans, et à la prise des décisions, à l'introduction de méthodes de travail, de matériel et de matériaux améliorés, etc.;
- ii) Celles qui permettent de former et d'améliorer le personnel : plans de formation particuliers, encouragements et récompenses, utilisation de moyens et de bourses d'études à l'étranger permettant l'acquisition de connaissances et de techniques extrêmement nécessaires (formation de fonctionnaires d'Etat plus qualifiés et plus productifs à tous les niveaux), etc.;

- iii) Celles qui concernent l'adjonction de nouveaux services indispensables : rassemblement de nouveaux types de données dans tous les domaines importants du développement social et économique dans le pays et à l'étranger (concernant, par exemple les marchés intérieurs et extérieurs), création de services d'organisation et méthodes rattachés aux services de planification en vue de l'amélioration constante du rendement administratif, mise en place d'un système intérieur de vérification permettant d'apprécier et d'orienter les activités de tous les services en fonction du plan et des programmes ministériels, publication de manuels contenant des normes de travail pour l'ensemble du secteur public.

123. Chaque projet de perfectionnement doit faire l'objet d'un plan de travail complet et des manuels détaillés devront être rédigés pour les plus complexes ayant trait, notamment, à l'utilisation des données statistiques et autres pour la planification en général, pour l'identification, la sélection, l'élaboration, l'évaluation et l'exécution des projets en particulier, et pour la prise des décisions concernant les politiques et les programmes. Le traitement des données et la comptabilité sur cartes perforées devront être instaurés dès que possible. En règle générale, on devra utiliser dans tous les bureaux du gouvernement des techniques de gestion plus efficaces et plus rationnelles.

h) Barèmes des traitements et autres conditions de service

124. Le travail accompli au service du gouvernement doit être reconnu de façon équitable et satisfaisante. On n'améliorera le rendement qu'en instaurant des primes d'encouragement à l'efficacité et à la productivité individuelles. Les indemnités devront être telles que chaque fonctionnaire et employé soit encouragé à travailler d'un bout à l'autre de la journée, conformément à un programme de travail bien conçu et coordonné. Les fonctionnaires doivent être désireux d'utiliser au maximum leurs capacités.

125. Les postes offerts dans les services du gouvernement central, régional, provincial ou local doivent présenter les mêmes avantages que ceux du secteur privé pour attirer le personnel qualifié. Les facteurs suivants

figurent parmi ces avantages : encouragements en espèces, nature des conditions de travail, prestige, perspectives, stabilité de l'emploi, allocations familiales, assurances maladie et accident, retraite, logement et transport. Un traitement inférieur dans le secteur public pourrait se trouver compensé par certains de ces facteurs. Un nombre restreint d'hommes bien payés sont souvent plus productifs qu'un plus grand nombre recevant des rémunérations très faibles.

126. On devra mettre au point un éventail de traitement assez ouvert, comprenant un nombre suffisant de grades et d'échelons, et l'adapter périodiquement à l'évolution des conditions et des exigences économiques et sociales et aux variations de l'indice du coût de la vie. Cette structure des traitements doit permettre des augmentations raisonnables au cours de chaque type de carrière - professionnelle, administrative et technique - correspondant aux promotions, au mérite et à l'ancienneté, et à un rendement satisfaisant par rapport aux normes. Un bon rendement sera reconnu par une récompense et des félicitations publiques.

127. Le ministère du Plan, en collaboration avec le ministère des finances, la Fonction publique et l'institut d'administration publique, doit réviser périodiquement le barème des traitements et les autres conditions de service de façon qu'ils correspondent au rôle de promoteur et d'inspirateur qui revient au gouvernement dans le développement, celui-ci se substituant dans bien des cas à l'initiative et à l'entreprise privées.

128. Un service intégré du personnel des administrations nationales, régionales, provinciales et locales devra être créé, qui pourra opérer des mutations, non seulement entre les services nationaux, régionaux, provinciaux et locaux, mais encore aux divers niveaux du gouvernement central.

i) Stimulants et encouragements

129. Les responsables de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle du plan doivent, dans le cadre de leurs fonctions, encourager les chefs de service et leurs subordonnés à fournir un rendement convenable, et assurer et maintenir des conditions qui permettent raisonnablement ce rendement. Les subordonnés seront encouragés dans la mesure où les contrôleurs seront

capables de communiquer avec eux d'une façon qui leur soit accessible et qui tienne compte de leur mentalité, de leurs antécédents, de leurs ambitions et de leur formation.

130. On devra remplir les conditions suivantes pour s'assurer que les tâches fixées sont convenablement exécutées (et éviter les attitudes peu coopératives, les déceptions et les soupçons) :

- i) Tenir compte des besoins psychologiques du personnel;
- ii) Veiller aux conditions matérielles du lieu de travail (aération, éclairage, etc.);
- iii) Fournir régulièrement et en suffisance les moyens de travail nécessaires (matériel en ordre de marche, fournitures de bureau et autres);
- iv) Observer les mesures et règlements de sécurité pour la protection du personnel et de l'équipement.

131. On devra établir dans la fonction publique un code de morale professionnelle, un esprit de corps et le désir de servir le public avec équité et courtoisie.

132. On devra élaborer des plans et des programmes d'encouragement. Ceux-ci devront être fondés sur la mesure du travail effectuée à partir de données codifiées. L'efficacité et la productivité individuelle, convenablement mesurées, devront donner lieu à des primes d'encouragement. Celles-ci seront attribuées aux fonctionnaires qui se révèleront d'un niveau supérieur à la moyenne : idées et suggestions intéressantes, initiatives bien comprises, assiduité et ponctualité, etc.

133. Le meilleur moyen d'intéresser le personnel à son travail est de lui assigner une tâche et un objectif et de fixer des normes de rendement. Aussi devra-t-on établir pour tout le personnel un programme des tâches et des primes. Ce plan devra être soigneusement élaboré et expliqué. Il ne sera valable que si le personnel est conscient de l'importance du temps. Les promotions et la situation sociale ne doivent être dus qu'à la qualité du travail et non à la position et aux relations familiales, politiques,

religieuses et autres. Des traitements et des salaires plus élevés doivent correspondre à une meilleure productivité et à une réduction des frais.

134. Une tâche quotidienne doit être assignée à chaque fonctionnaire à qui elle devra être clairement décrite et expliquée par son chef de service ou un contrôleur.

j) Promotions

135. Un service du personnel devra être établi, qui veillera à ce que les fonctionnaires aient des perspectives raisonnables de promotion au mérite ou à l'ancienneté, qu'ils puissent développer leurs capacités grâce à une formation en cours d'emploi ou à l'extérieur, et qu'ils ne soient pas exposés à des renvois ou à des rétrogradations arbitraires. Les postes supérieurs devront être pourvus soit par la promotion de fonctionnaires déjà en place soit par un recrutement en dehors des services gouvernementaux, fondé sur le mérite. Pour être promus, les fonctionnaires devront obligatoirement avoir servi pendant un certain temps en dehors de la capitale.

136. Un système de notation doit être utilisé pour les rapports périodiques établis sur le travail et la conduite des fonctionnaires. Ces rapports doivent être transmis par la voie hiérarchique à la Fonction publique qui se prononcera sur les promotions, les mutations et les cessations de service.

137. Le sens du service public et l'esprit civique devront être répandus dans le secteur public de façon que les fonctionnaires soient incités à accomplir leurs tâches consciencieusement et efficacement pour que les objectifs du développement soient atteints. Le secteur public doit à cet égard servir d'exemple et de norme au secteur privé. L'éducation civique devra être mise au programme de tous les établissements d'éducation et de formation du pays.

138. Les règles de conduite et de discipline doivent être uniformes et appliquées objectivement. Tout fonctionnaire se trouvant au-dessous des normes de rendement devra être pénalisé pour toute infraction à la discipline, ou toute négligence ou incurie grave dans l'accomplissement de ses devoirs.

139. On devra veiller à ce que les fonctionnaires supérieurs ne soient pas fixés définitivement dans une juridiction, un service, une ville ou une province.

140. On devra élaborer des politiques assurant des possibilités d'avancement. On tiendra des fiches très complètes pour chaque fonctionnaire et employé, indiquant les qualifications requises pour son poste, la mesure dans laquelle il désire apprendre et se soumet à la discipline, la durée de service, le travail effectué et autres renseignements d'ordre personnel permettant de le situer et de juger s'ils méritent ou non une promotion.

141. On devra encourager les contrôleurs et leurs adjoints à profiter des moyens de formation en leur montrant les perspectives de promotion qui en découlent. De même qu'une perspective d'avancement conditionne la qualité du travail des agents de direction et de contrôle, elle conditionne également le rendement de leurs subordonnés. Ceux-ci peuvent espérer devenir à leur tour chefs de service ou directeurs.

k) Nomination d'adjoints

142. Chaque chef de service devra avoir un adjoint. Il lui appartiendra de former convenablement cet adjoint pour que ce dernier puisse le remplacer en cas d'absence.

143. Chaque chef de service doit désigner des contrôleurs parmi les membres de son personnel qui ont fait preuve de qualités dans l'exécution de leur tâche, la planification et le contrôle du travail, l'amélioration des méthodes de travail, leurs relations avec leurs collègues, et qui se sont montrés aptes à former les autres et à profiter des occasions de s'instruire.

144. On devra rechercher, repérer et encourager ceux qui paraissent capables de devenir de bons directeurs ou de bons contrôleurs. On devra les encourager à se développer grâce à des moyens d'éducation et de formation et en donnant l'occasion de travailler comme adjoint ou assistant du directeur ou d'un contrôleur.

1) Services sociaux

145. Les fonctionnaires d'Etat doivent jouir de la sécurité et posséder un logement convenable. L'un et l'autre doivent leur être fournis à prix coûtant, sans bénéfice. Aussi devra-t-on élaborer et intégrer dans le plan national un programme de logement pour les fonctionnaires d'Etat. Le droit à un logement convenable doit devenir un élément important des conditions de service. Les loyers et les taux d'amortissement devront être calculés au prix coûtant.

146. On devra, en même temps que le logement (ou séparément) assurer aux fonctionnaires la sécurité, sous forme d'assurances contre la maladie, les accidents, l'invalidité, l'incendie et la vieillesse pour les agents et leurs familles, ainsi que de pensions de réversion.

147. La scolarisation des enfants des fonctionnaires et des employés est également une nécessité sociale. Ce service devra être fourni gratuitement, de même que des moyens de transport pour les enfants.

C. Méthodes et habitudes de travail

148. On devra mettre au point des habitudes de travail conduisant à une meilleure productivité. Un personnel rompu à des habitudes de travail bien étudiées trouve plus de plaisir à sa tâche. On ne peut se permettre de gaspiller ni temps ni effort à cause de méthodes inefficaces.

149. On devra imposer une suite logique à la conception du problème et des mesures à prendre :

- i) Définition du problème fondamental;
- ii) Analyse et détermination des facteurs pertinents;
- iii) Rassemblement de renseignements sur les facteurs et données pertinents;
- iv) Eventuellement, l'élaboration d'hypothèses venant en complément des informations recueillies;
- v) Choix ou recherche de diverses solutions au problème;

- vi) Sélection de la meilleure solution fondée sur la comparaison des avantages et des inconvénients, l'analyse des coûts par rapport aux avantages (facteurs économiques et sociaux) et la détermination de l'importance des hypothèses.

150. On devra non seulement mettre au point des méthodes permettant d'accumuler systématiquement des informations de plus en plus précises (d'ordre statistique et autre), mais également trouver le moyen de soulager les chefs de service de la corvée des affaires courantes. Ils ont pour rôle de concevoir et d'imaginer des solutions, de planifier, de prendre des décisions, de diriger et de contrôler l'exécution, non de se consacrer aux affaires courantes.

151. Les décisions devront être prises rationnellement, ce qui gagnera du temps et évitera les causes d'irritation dans la suite du processus et permettra de tenir compte du résultat des décisions prises dans le passé pour concevoir celles qui le seront dans l'avenir. Il est donc indispensable :

- i) De formuler avec autant de précision que possible les objectifs généraux et secondaires fixés au sein du gouvernement aux responsables des décisions ou par eux, de façon qu'ils participent au mieux aux efforts qui doivent permettre d'attendre les objectifs principaux du gouvernement au cours de la période du plan et à plus long terme. Il ne pourra y avoir de planification rationnelle et efficace si des objectifs primordiaux et secondaires ne sont pas au préalable fixés à l'ensemble du gouvernement et à chaque ministère et institution.
- ii) D'indiquer comment on doit, lorsqu'on prend des décisions de caractère courant, tenir compte des risques et des incertitudes.
- iii) D'utiliser des méthodes analytiques simples ou des formules courantes pour les décisions de tous ordres qui se répètent.

- iv) D'employer dans la mesure du possible des méthodes quantitatives pour déterminer les décisions les meilleures ou les plus satisfaisantes et notamment pour étudier le degré et l'importance des inexactitudes dans les données et de l'évolution des conditions extérieures et intérieures.

152. Méthodes de travail. On devra donner des instructions sur les points suivants :

- i) Qui doit faire rapport, à qui et dans quels délais.
- ii) Comment les dossiers doivent être mis à jour, les lettres rédigées, des copies de ces lettres, de memorandums, etc. adressées au ministère du Plan ?
- iii) Quelles langues doivent être utilisées, notamment si l'on emploie des étrangers qui doivent pouvoir lire les dossiers, les rapports, la correspondance, etc. ?
- iv) Quels délais sont impartis pour chaque type d'étude, pour l'étude et la mise à jour des dossiers : réponse aux lettres et autres suites à donner ?
- v) Quelles réunions doivent être organisées, avec qui et dans quels délais ?
- vi) A quelles réunions chaque fonctionnaire doit-il assister ?
- vii) Qui doit être désigné comme procès-verbaliste pour chaque réunion ?
- viii) Ce que les procès-verbaux de réunion doivent contenir (principales déclarations orales, documents présentés, décisions prises, tâches assignées, programmes de travail, rapports d'activités et dates limites fixés et approuvés par chaque participant).
- ix) Comment les décisions prises sont exécutées et comment l'exécution est contrôlée (calendriers, rapports d'activités, analyse de ces rapports, mesures complémentaires et auto-correction).

- x) Conception des formules à utiliser (mémoires, fiches de transmission, feuilles de données, questionnaires, etc.).

D. Enregistrement et courrier

153. Chaque ministère et chaque institution doit avoir son propre service de l'enregistrement, du classement et du courrier, installé si possible à proximité du Service de la planification. Ce service doit veiller à ce que toutes les communications écrites soient transmises par l'intermédiaire du service de planification en premier lieu, et que des copies soient adressées au ministère du Plan, conformément à ses instructions, qui garde un dossier sur chaque projet et autres mesures. Le numéro du dossier du service d'enregistrement doit être apposé sur chaque lettre à l'arrivée et au départ.

E. Services dactylographiques

154. Ces services doivent être bien organisés. Un central dactylographique doit être installé dans chaque bâtiment de façon que le travail des dactylographes puisse être utilisé au maximum.

F. Communications

155. Pour toutes communications destinées aux instances supérieures ou en provenant (chef de l'Etat, premier ministre, conseil des ministres, ministres, gouverneurs de provinces), on devra définir clairement les délégations d'autorité et le mode de transmission des ordres des chefs de services ainsi que de leurs adjoints et de leurs assistants, à leurs subordonnés. A cet effet, on publiera des instructions et des organigrammes indiquant l'ordre hiérarchique.

156. Si les méthodes relevant de l'organisation sont correctement établies et si les fonctionnaires de tous niveaux comprennent réellement les objectifs formulés pour l'ensemble de la nation, pour chaque ministère, service, division et section, il ne devra pas y avoir de conflit entre la loyauté vis-à-vis des supérieurs et vis-à-vis des subordonnés.

157. Les chefs de service et contrôleurs ont pour rôle principal de traduire les instructions de leurs supérieurs hiérarchiques en termes intelligibles pour leurs subordonnés. Aux échelons inférieurs, ils devront mettre les instructions reçues par écrit ou oralement sous une forme visuelle car rien ne se transmet plus rapidement qu'un signal visuel.

158. Si les méthodes de travail et les voies de communication officielles ne sont pas respectées, les divers membres du personnel et des services entiers ne seront pas au courant de faits, d'événements et d'instructions essentiels qu'ils doivent connaître.

159. Communications vers le bas : les chefs de service et les contrôleurs peuvent donner des instructions de trois types :

- i) Instructions de caractère général : le chef de service ou le contrôleur doit décider lui-même de leur mode d'exécution. Les décisions qu'il prend et les instructions qu'il donne entrent dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire. Exemple : ordre de répartir le volume de travail aussi uniformément que possible.
- ii) Instructions particulières.
- iii) Instructions comportant des éléments généraux et particuliers. Dans la mesure où il peut avoir à faire preuve de liberté d'action, le chef de service ou le contrôleur est doté de pouvoirs de direction et de gestion. Cependant, lorsqu'il remplit une tâche prescrite, il n'agit qu'en tant qu'agent d'exécution de son supérieur hiérarchique.

160. Communications vers le haut : le chef de service ou le contrôleur doit accepter des suggestions et des plaintes de ses subordonnés. Il devra être habilité à agir de son propre chef en ce qui concerne certaines d'entre elles; pour d'autres, il ne sera que le porte-parole de son personnel. Aux échelons inférieurs, un représentant (autre que le contrôleur) devra être nommé pour s'occuper des plaintes et des réclamations. Mais le représentant devra en référer au contrôleur avant de porter la réclamation à un échelon hiérarchique plus élevé.

161. On devra établir un programme officiel de suggestions garantissant que toutes suggestions, y compris celles qui touchent les méthodes de direction et de contrôle, sont transmises aux instances supérieures. Les idées des fonctionnaires et des employés tendant à l'amélioration des méthodes de travail, des procédures, des mesures courantes, de la sécurité et des conditions de travail sont une source précieuse d'innovation et d'économie.

162. Un agent nouvellement recruté doit recevoir des instructions détaillées concernant son rôle en général, son travail, son programme de travail, les méthodes et habitudes de travail, la discipline, les fonctions du service où il travaille et ses objectifs. Toute tâche qui lui est assignée devra lui être bien expliquée, de même que les raisons qui la motivent.

163. Les directeurs et les contrôleurs devront traiter rapidement les infractions aux règles de travail, avec fermeté et justice, en s'aidant à cet effet d'un code des mesures disciplinaires intelligible, qui devra être publié et mis à leur disposition. L'interrogatoire du contrevenant devra se faire en privé.

164. Tous les fonctionnaires des cadres supérieurs doivent avoir un téléphone et être inscrits dans l'annuaire des services gouvernementaux.

165. Certains fonctionnaires devront être autorisés à utiliser les services de câble, de plantons et de transports du gouvernement. Des copies des câbles à l'arrivée et au départ doivent être adressées immédiatement au service de la planification intéressé et au ministère du Plan, avec indication du numéro du projet et du dossier.

166. Liste de pointage pour les directeurs et agents de supervision :

- i) Est-ce-que je tiens mes supérieurs parfaitement informés du progrès quotidien des travaux de ma section (division, service, ministère) ?
- ii) Est-ce-que je tiens mes subordonnés bien informés de leur rendement, de la qualité de leur travail ?
- iii) Est-ce-que je tiens mes subordonnés au courant des changements qui les intéressent ?

- iv) Est-ce-que j'explique à fond à mes subordonnés les règlements, les procédures et les instructions ?
- v) Est-ce-que j'obéis moi-même aux règlements et aux instructions provenant de mes supérieurs ?
- vi) Est-ce que j'explique suffisamment les raisons qui motivent l'adoption des objectifs, des politiques, des directives, des méthodes et des habitudes ?
- vii) Est-ce-que je donne à chacun de mes subordonnés l'impression qu'il fait un travail important ?
- viii) Est-ce que je demande à mon personnel d'exprimer à tout moment ses idées et ses suggestions ?
- ix) Est-ce-que j'examine et revise constamment les conditions de travail de mes subordonnés et est-ce-que je leur demande leur avis à ce sujet ?
- x) Est-ce-que je planifie convenablement les postes de ma section (division, service, ministère), est-ce-que je présente les nouveaux membres du personnel à leurs collègues et est-ce-que je les mets au courant de leurs obligations et de leurs droits ?

G. Reproduction et distribution des documents

167. On devra créer dans chaque ministère et institution un service de contrôle des documents, si possible à proximité du service de planification. Un commis d'enregistrement devra être nommé pour enregistrer tous les travaux reçus et les exemplaires sortant; un stock sera conservé pour référence ultérieure et pour la distribution, qui s'effectuera conformément au genre du document et aux instructions reçues.

168. Ce service sera implanté à proximité de la salle des machines de reproduction afin que le contrôle soit facilité. Toutes les études, ainsi que les formules, les questionnaires, les prospectus, les manuels, les instructions, les circulaires, etc., pourront y être reproduits.

169. On devra utiliser dans chaque bureau des méthodes et un équipement de bureau modernes, y compris des machines à photocopier. Chaque service devra disposer d'au moins une de celles-ci.

H. Bibliothèque, services de statistique, de documentation, d'archives et autres services d'information

170. Ces services devront également être, dans la mesure du possible, installés à proximité des services de planification et des salles des opérations, de façon à être facilement accessibles pour le personnel de planification, les autres fonctionnaires et les visiteurs.

I. Services généraux

171. Les services généraux doivent également être contrôlés par les services de planification, les ministères du Plan et des finances. Ils peuvent être chargés des activités suivantes :

- i) Voyages et transports;
- ii) Achats et fournitures;
- iii) Contrôle des magasins (comptabilité des stocks et contrôle des matériaux);
- iv) Gestion des bâtiments;
- v) Construction des bâtiments.