

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



5346'
Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/167
11 novembre 1968

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Deuxième Conférence sur les problèmes administratifs
urgents des gouvernements africains
Addis-Abéba, 14-27 novembre 1968

L'ADMINISTRATION DU PERSONNEL ET LE DEVELOPPEMENT

M68-1408

L'ADMINISTRATION DU PERSONNEL ET LE DEVELOPPEMENT

Document de travail pour la deuxième Conférence sur les problèmes
administratifs urgents des gouvernements africains ^{1/}

I. INTRODUCTION

1. Un document de travail pour une conférence de deux semaines, doit viser à déterminer les questions dignes d'intérêt et non à proposer des solutions souhaitables ou possibles. J'ai donc voulu, dans le présent document, indiquer 1) les principales questions qui, à mon avis, méritent examen, et 2) l'ordre dans lequel il semble logique de les examiner. Si des participants trouvent que certaines questions importantes ont été omises ou que l'ordre choisi ne convient pas, ils pourront convenir des amendements à apporter, de manière à obtenir un cadre satisfaisant pour nos débats.

2. Je poserai comme hypothèse que l'expression "Administration du personnel", qui constitue une partie du titre, évoque la formation et naturellement toutes les questions relatives au recrutement, à la rémunération, à la promotion, et à l'amélioration et à l'utilisation du personnel.

3. Lorsque la première Conférence sur ce sujet a eu lieu en octobre 1962 les pays africains venaient juste pour la plupart d'accéder à l'indépendance et certains étaient encore sous domination étrangère. Adapter leurs services publics à la nouvelle situation était pour eux une tâche très difficile : le personnel étranger partait, les administrateurs compétents et expérimentés étaient rares parmi les citoyens, l'enseignement était le plus souvent inadapté aux besoins des pays (en particulier au niveau supérieur) mais les aspirations politiques suscitées par l'accession à l'indépendance étaient loin d'être modestes. Comme il est dit dans l'Aide-mémoire de la CEA, l'évolution économique et sociale récente place aujourd'hui les pays africains dans un contexte économique, politique et psycho-social très différent de celui qui existait au moment de la Conférence de 1962. Il ne fait aucun doute que cette évolution n'est pas terminée et il faudra nous demander de quelle manière elle va se poursuivre au cours de la prochaine décennie.

4. Deux considérations fondamentales doivent présider à tout examen des problèmes urgents d'administration du personnel pour la prochaine décennie, à savoir :

- 1) L'administration du personnel doit être conçue en fonction des impératifs de la politique d'ensemble du gouvernement intéressé. En d'autres termes, pour pouvoir élaborer des méthodes valables d'administration du personnel, il est indispensable que les gouvernements établissent des objectifs précis et décident des moyens de les atteindre.

^{1/} Document de travail préparé par M. Raymond Mottage, Directeur du Royal Institute of Public Administration, Londres (Royaume-Uni).

- 2) Les possibilités de créer un corps de fonctionnaires dans des délais donnés sont limitées, quantitativement et qualitativement, pour chaque pays. Il est donc indispensable d'évaluer, dans une certaine mesure, ces limitations pour que les responsables des principales politiques gouvernementales en aient conscience et puissent établir un ordre de priorité approprié.

Bien entendu il sera impossible de faire une évaluation précise, mais savoir que ces limitations existent et essayer d'en apprécier l'importance, vaudra sans doute mieux que de les ignorer.

5. Le genre de stratégie générale que les gouvernements africains utilisent pour favoriser le développement économique au cours de la prochaine décennie est peut-être le premier point à examiner. Dans les années qui ont suivi 1960, certains pays ont adopté un système de planification économique exhaustive mais il semble que la plupart des plans ainsi conçus n'aient pas donné les résultats escomptés. Quelles sont les notions et les méthodes actuelles en ce domaine ?

6. Selon les plans nationaux susmentionnés, de nombreux projets d'importance majeure devaient être entrepris par des services de l'Etat, ce qui avait pour conséquence directe d'élargir les fonctions du gouvernement et l'éventail de ses responsabilités de gestion. Quels problèmes posent ces services ? La politique générale est-elle restée la même ou bien a-t-on tendance, aujourd'hui à accorder un plus grand rôle, quand c'est possible au secteur privé ?

7. Une question importante à examiner assez rapidement, est la place à accorder par les gouvernements dans leurs plans d'administration du personnel, non seulement à leurs besoins propres mais à ceux d'autres employeurs. Les gouvernements et leurs corps de fonctionnaires peuvent beaucoup pour le développement mais ils ne peuvent pas réussir sans aide. Par conséquent, dans quelle mesure les gouvernements et leurs principaux conseillers devraient-ils prendre en considération les besoins 1) des autres départements du secteur public, notamment les entreprises publiques et les administrations locales, et 2) du secteur privé, pour lequel l'initiative personnelle et les compétences administratives peuvent avoir des effets favorables importants sur l'économie ? Si l'on prévoit dans le pays une pénurie générale de personnel qualifié pour la prochaine décennie, comment devrait être répartie la main-d'œuvre disponible ? Le gouvernement devrait-il s'approprier toutes les compétences qui lui sont nécessaires, même au détriment d'autres employeurs importants ?

8. Si, comme on vient de le suggérer, certaines problèmes vitaux de la période de transition entre l'ère coloniale et l'indépendance sont presque résolus le moment est-il venu d'envisager l'administration du personnel à long terme ? La plupart des décisions adoptées dans ce domaine ont des conséquences d'une portée incalculable (les organisations portent l'empreinte de leurs directeurs, et les individus acquièrent par la coutume des droits et des privilèges). Il est souvent très difficile d'apporter les changements souhaitables parce qu'ils sont contrecarrés par des

conditions de recrutement en vigueur, par exemple, dix ans plus tôt. En période de crise il faut parfois compromettre l'avenir pour répondre aux nécessités du présent. Quelquefois, cependant, il paraît opportun d'accepter des inconvénients immédiats en prévision d'avantages ultérieurs. Comment les pays africains doivent-ils procéder pour établir un équilibre entre les considérations à court terme et à long terme dans leurs politiques d'administration du personnel ? Quels sont les facteurs à retenir pour aboutir à une solution ?

II. PROBLEMES URGENTS

9. Même si les plans à long terme constituent l'objectif essentiel, il y a toujours des problèmes à résoudre d'urgence. Au nombre de ceux qui appellent une solution rapide de la part des Etats africains on peut, sans hésiter, citer les suivants :

- a) Le développement de la production agricole;
- b) La limitation du taux d'accroissement démographique;
- c) Les problèmes d'urbanisation rapide.

De l'avis général, s'agit-il de problèmes graves ? Y en a-t-il d'autres à prendre en considération ?

10. Ayant défini les problèmes "urgents" nous pourrions alors étudier les méthodes d'administration du personnel qui permettraient de les résoudre. Une méthode classique de remédier dans l'immédiat à la pénurie de personnel est de recruter à l'étranger et d'organiser des programmes de formation accélérée. Existe-t-il d'autres possibilités ?

11. Le recrutement d'experts étrangers est loin d'être aisé. Ces experts coûtent souvent cher et ils n'acceptent généralement que des contrats de courte durée (une ou deux années). Dans ces conditions, ils consacrent une grande partie de leur temps à s'adapter au nouveau milieu et lorsque le départ approche, au règlement de leurs affaires. En outre il leur est quelquefois difficile de faire abstraction des principes de travail qu'ils utilisaient dans leur pays d'origine bien que ces principes ne conviennent pas toujours dans les pays qui les ont engagés. Je ne veux nullement dire que, les conditions voulues étant réunies, les experts étrangers ne puissent rendre des services très précieux. Quelles sont donc les leçons à tirer de l'expérience passée ? Quelles sont les conditions optimales de rendement pour les experts étrangers ? Quelles seraient les conséquences d'un changement des méthodes en vigueur ?

12. Dans les programmes de formation à appliquer d'urgence, on peut choisir entre organiser sur place des cours appropriés ou détacher les fonctionnaires intéressés à l'étranger. La deuxième solution est généralement appliquée de façon limitée et seulement pour les hauts fonctionnaires. Toutefois, la plupart des pays africains ont maintenant leur propre école ou institut d'administration publique ainsi que des institutions de formation dans diverses disciplines. Comment peut-on utiliser ces établissements au mieux

en vue de l'objectif à atteindre ? Ont-ils des points faibles, et dans l'affirmative, comment peut-on y remédier ? Peut-on, en ce qui les concerne, faire avantageusement appel aux experts étrangers ?

III. PROBLEMES A LONGUE ECHEANCE

13. Il peut sembler paradoxal d'y faire allusion au cours d'une conférence sur les problèmes urgents, mais comme on vient de le dire, l'avenir est fonction du présent. Réciproquement, pour être certains que les services, à la création desquels nous participons, soient, ultérieurement, aussi efficaces que possible, nous devons étudier la nature et les incidences des politiques actuelles et au cours des prochaines années, leur apporter les amendements qui sembleraient nécessaires.

14. A mesure que les Etats nouvellement indépendants évolueront et atteindront un stade supérieur de développement et de maturité, il est probable que l'administration du personnel perdra de ses particularités nationales. En d'autres termes, les pays ayant atteint un certain degré auront-ils des politiques gouvernementales et des institutions essentielles d'un genre donné, et par conséquent devront-ils adopter, pour l'administration du personnel, des politiques relativement semblables ?

15. Une autre question mérite peut être qu'on s'y arrête : l'administration du personnel d'un Etat donné, est-elle liée à la dimension et à la structure de cet Etat ? Par exemple, les grands Etats ont-ils des problèmes autres que les petits, et vice versa ? Les fédérations ont-elles des problèmes qui ne se posent pas aux Etats non fédératifs ? Le groupement de pays au sein d'une association étroite telle que le Marché commun européen ou de l'Afrique de l'est crée-t-il des questions spéciales de personnel ?

16. Le recrutement pour les entreprises publiques et les autorités locales peut poser des problèmes différents de ceux qui se posent pour l'administration centrale : Est-ce le cas ? Dans l'affirmative, quels sont les problèmes particuliers à résoudre ?

17. Dans de nombreux pays les fonctionnaires font carrière dans le service public. Quand tel n'est pas le cas, leur renvoi peut être dû à des facteurs politiques, tels que changement de gouvernement. Est-il souhaitable de nommer les fonctionnaires à titre permanent ? Y a-t-il une autre possibilité ? Les nominations de caractère politique sont-elles souhaitables ? Dans la négative, comment peut-on les éviter ?

18. Quels sont les critères de recrutement à adopter pour les différentes catégories de postes de la fonction publique et du secteur public ? Certaines études préalables spéciales (droit ou économie politique) s'imposent-elles ? Certaines disciplines valent-elles mieux que d'autres ? A-t-on accordé une trop large place aux titres universitaire ? D'autres qualités, par exemple, valeur personnelle et efficacité, n'auraient-elles pas plus d'importance ? Si tel est le cas, quelles sont-elles et comment peut-on les identifier ?

19. La plupart des grandes organisations (et les divers services de l'Etat sont parmi les plus grands) estiment nécessaire d'avoir des structures de recrutement bien définies. Tel est le cas de l'administration britannique, bien que le récent Rapport Fulton suggère l'organisation d'une classe unique dans la fonction publique. L'organisation d'une administration susceptible de stimuler le développement soulève-t-elle des problèmes de structure ? Dans l'affirmative, quels sont-ils, et comment les résoudre au mieux ?

20. Par tradition, l'administration britannique comprend deux principaux groupes de fonctionnaires : les généralistes et les techniciens. Les généralistes doivent avoir des talents variés et être en mesure d'exécuter un grand nombre de travaux administratifs, et notamment à l'échelon le plus élevé, formuler des directives générales à l'usage des ministres. Les techniciens ont ordinairement des tâches précises, par exemple dans le domaine de la santé publique ou du génie. Une telle division est-elle nécessaire et souhaitable ? L'utilisation de ces deux catégories de fonctionnaires doit-elle dépendre, dans une certaine mesure, des effectifs disponibles ?

21. Y a-t-il lieu de discuter la question de la rémunération des fonctionnaires ? Dans les pays où s'est développé un puissant secteur privé, les traitements et les conditions de travail qu'il offre sont généralement plus favorables que ceux du secteur public. Quels sont les problèmes soulevés par une telle situation ? Quelle est la meilleure façon de les résoudre.

22. La formation des fonctionnaires est devenue de plus en plus préoccupante dans de nombreux pays du monde. Cela s'explique par la complexité croissante de l'administration, l'évolution rapide des techniques d'administration et la demande en augmentation constante de personnel qualifié pour le secteur privé et le secteur public. Beaucoup de fonctionnaires occupant leur poste pendant des périodes allant jusqu'à 40 ans, la question se pose de savoir quelle formation ils devraient recevoir immédiatement après leur recrutement et à divers stades de leur carrière. En d'autres termes, le fonctionnaire doit-il recevoir une formation une fois pour toute ou doit-il se perfectionner à intervalles réguliers ? Dans ce cas, comment devrait-on procéder ?

23. Une certaine distinction peut être faite entre l'éducation et la formation bien qu'elles se confondent et se chevauchent dans certains domaines. La formation dispensée dans des instituts d'administration publique, en particulier ceux qui dépendent d'universités, a jusqu'à ce jour fait une large place à l'éducation. Au fur et à mesure du développement de l'enseignement supérieur le niveau des candidats à l'administrations s'améliorera par rapport au passé. Ce facteur devrait-il être pris en considération lors des dix années à venir pour l'élaboration des plans de formation ?

24. La plus grande partie des activités d'administration, comme la pratique de nombreuses professions, dépendent au premier chef des compétences professionnelles, lesquelles s'acquièrent le plus souvent par une longue ex-

périence. Ces compétences peuvent reposer sur un fond de connaissances générales mais le savoir à lui seul n'est pas suffisant. La transmission et l'acquisition des compétences est un processus différent de la communication du savoir. Dans les institutions de formation, n'accorde-t-on pas trop d'importance à la communication du savoir au détriment de la transmission des compétences ? Dans l'affirmative, serait-ce parce que l'on s'est trop fié aux universités pour élaborer les programmes d'études ?

- - - - -