

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53578
Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/180
21 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

PROGRAMME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN
MATIERE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE :
SA NATURE, SA PORTEE ET SES METHODES

PROGRAMME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN

MATIERE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE :

SA NATURE, SA PORTEE ET SES METHODES 1/

Après l'exposé du Secrétaire exécutif sur le rôle de l'administration publique dans la société africaine moderne et après la discussion par les consultants des quatre aspects principaux de l'administration publique (administration et formation du personnel, organisation et méthodes, administration en vue du développement et de la planification du développement, et administration locale et décentralisation), je voudrais vous présenter le programme d'administration publique de l'Organisation des Nations Unies. J'espère qu'une meilleure connaissance de la nature, de la portée et des méthodes de ce programme facilitera les délibérations de cette Conférence.

Je signalerai tout d'abord que, eu égard aux besoins réels des pays en voie de développement, le programme des Nations Unies en matière d'administration publique est relativement modeste. Lorsqu'il a été lancé il y a vingt ans, c'était un programme de moins de 100.000 dollars. Il a atteint 1 million de dollars en 1953, 2 millions de dollars en 1962, et il dépasse maintenant 3 millions de dollars par an. Au cours des dernières années, à peu près la moitié de ce total a été destinée à l'Afrique.

Le Programme comprend trois parties : les projets nationaux, les projets régionaux et les projets interrégionaux. Il s'agit essentiellement d'un programme visant à apporter un concours aux pays en voie de développement pour renforcer leur administration publique en vue du développement national. La partie la plus importante du Programme concerne les projets nationaux. En fait, les programmes régionaux comme les programmes interrégionaux sont destinés à appuyer et à compléter les projets nationaux ou à élargir les moyens dont dispose le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au Siège comme dans les diverses régions pour appuyer les projets nationaux.

Le document E/4296 expose l'évolution du Programme. Dans l'ensemble, le Programme se fonde fortement sur la formation. En Afrique, comme dans les autres régions, les Nations Unies ont coopéré avec un certain nombre de pays pour créer ou renforcer leurs écoles ou leurs instituts d'administration publique pour la formation de leurs fonctionnaires. Des dispositions en faveur de la coopération ont été arrêtées, dans des conditions concluantes le plus souvent, avec les instituts de la République arabe unie, du Soudan, de l'Ethiopie et du Ghana. Ces mesures se poursuivent en Libye, au Niger et en Somalie, et les Nations Unies ont également prêté leur concours à d'autres pays africains pour d'autres activités de formation, dont la formation du personnel des entreprises du secteur public. Tous les experts détachés dans les divers pays sont également responsables de la formation; ils sont appelés à former leurs homologues de façon à ce que

1/ Discours de M. Chi-Yuen Wu, Directeur de la Division de l'administration publique au Siège de l'Organisation des Nations Unies, prononcé le 19 novembre 1968.

ceux-ci puissent prendre la relève. En outre, des bourses de perfectionnement ont été accordées pour la formation des ressortissants des pays en voie de développement.

Les programmes nationaux comprennent également des projets destinés à améliorer, dans la fonction publique, les systèmes et la gestion du personnel, ainsi que l'administration du personnel dans des secteurs déterminés de l'administration.

Un autre type de projets nationaux consiste à aider les gouvernements à améliorer l'organisation et les méthodes. Il s'agit d'une coopération technique destinée à créer et à développer les services d'organisation et méthodes et à donner des conseils dans des domaines spécialisés tels que le traitement automatique des données, les archives, les achats et les approvisionnements. C'est ainsi que nos collègues de la Commission économique pour l'Afrique ont participé à des projets de ce genre dans certains pays ouest-africains, par exemple le Sénégal et le Sierra Leone.

L'Organisation des Nations Unies prête depuis longtemps son concours aux gouvernements pour leur permettre d'améliorer l'administration et la gestion des entreprises du secteur public. Le projet le plus important en Afrique à l'heure actuelle est un projet du Fonds spécial en Afrique orientale destiné à aider l'administration des chemins de fer et des ports de la Communauté.

Ces dernières années, les Nations Unies se sont efforcées de coordonner les efforts déployés par les divers pays pour améliorer l'administration. C'est ainsi qu'en Libye et en Somalie, outre l'Institut d'administration publique, une équipe d'experts travaille à l'amélioration de la fonction publique et des services d'organisation et méthodes. Les deux ou trois groupes d'experts sont appelés à unir leurs efforts pour améliorer les services administratifs du gouvernement.

La nécessité d'une solution d'ensemble aux problèmes de l'administration publique a amené certains pays à adopter des réformes administratives importantes (les Nations Unies ont entrepris un projet du Fonds spécial en Iran pour faciliter l'exécution d'un programme important de réformes administratives, mais aucun projet de ce genre n'existe actuellement en Afrique).

Ces dernières années, les projets de coopération technique ont été étendus à l'administration locale. C'est ainsi que des experts en administration locale ont été détachés dans certains pays de l'Afrique de l'est, à savoir le Lesotho, la Tanzanie et l'Ouganda. Les Nations Unies ont également engagé des pourparlers avec le Gouvernement de la RAU concernant un projet du Fonds spécial destiné à renforcer un Institut d'administration locale.

Les projets nationaux ont été appuyés et complétés par des projets régionaux et interrégionaux. Une assistance technique est également accordée aux pays en voie de développement qui en font la demande, sous forme

de missions à court terme effectuées par des conseillers régionaux et inter-régionaux. Les travaux de ces deux groupes de conseillers sont coordonnés et se complètent mutuellement. Ils constituent une réserve supplémentaire d'experts à la disposition des pays africains.

Les projets régionaux comprennent également des voyages d'études et des stages de formation destinés à compléter les projets nationaux. Entre 1962 et 1968, deux voyages d'études et cinq stages de formation ont été organisés par la Section de l'administration publique de la CEA. En outre, une partie de tous les cycles d'études porte également sur la formation.

Des cycles d'études sont organisés, à l'échelon régional comme à l'échelon interrégional, afin de clarifier certains problèmes importants ou urgents. Les conclusions auxquelles sont arrivés les cycles d'études pourraient être utiles aux pays en voie de développement pour la résolution de leurs propres problèmes, comme au Secrétariat des Nations Unies pour l'approfondissement de sa connaissance des problèmes qui se posent, ce qui leur permettra de soutenir dans de meilleures conditions les projets de coopération technique dans ce domaine. Entre 1962 et 1968, la CEA a organisé une dizaine de cycles d'études dans le domaine de l'administration publique.

Outre l'aide aux projets nationaux et l'envoi de conseillers inter-régionaux, les programmes interrégionaux de la Division de l'administration publique des Nations Unies comprennent des études comparées et des cycles d'études interrégionaux. Il s'agit, et je dois insister à ce sujet, de projets pratiques et non d'exercices purement théoriques ou intellectuels. Après vingt années d'expérience en matière de coopération technique accordée aux pays en voie de développement dans le domaine de l'administration publique, nous sommes convaincus que, pour l'exécutant, il n'existe aucun système permettant de traiter un problème dans toutes les situations. Pour le théoricien, ce serait une erreur que d'essayer d'élaborer un modèle destiné à être appliqué dans tous les pays ou même un modèle destiné à tous les pays en voie de développement. Nous comprendrons mieux les problèmes administratifs si nous procédons tout d'abord à une étude comparée et si nous exposons ensuite les conclusions provisoires de cette étude en vue d'un examen critique par les experts représentant différents systèmes politiques, économiques, sociaux et administratifs, des stades divers de développement ainsi que des disciplines différentes. Les principes directeurs proposés en fin de compte (normalement sous forme de solutions possibles dans des circonstances différentes) doivent dépendre des facteurs réels relevant du milieu et doivent tenir pleinement compte des changements. C'est de cette manière que la Division de l'administration publique entreprend une étude comparée.

On a eu également recours aux cycles d'études interrégionaux, tout particulièrement pour aborder les problèmes administratifs nouveaux ou particuliers qui demandent l'attention et la collaboration d'administrateurs chevronnés. Les méthodes sont analogues à celles qui concernent les études comparées mais, au cours d'un cycle d'études interrégional, les rapports

nationaux sont normalement présentés par les participants des divers pays et ne sont pas préparés par le secrétariat; les participants des divers pays sont normalement de hauts fonctionnaires et des directeurs d'institutions, et non pas des techniciens et des spécialistes en provenance des pays en voie de développement.

Tous les sujets retenus en vue des études comparées et des cycles d'études interrégionaux dans le cadre du programme interrégional sont fondés sur les besoins réels des pays en voie de développement, comme l'indiquent les demandes de coopération technique ou les conclusions auxquelles aboutissent les réunions internationales telles que la présente Conférence. Récemment, en analysant le secteur de l'administration publique en vue de la deuxième Décennie pour le développement, nous avons passé en revue les principaux problèmes d'administration publique qui se posent aux pays en voie de développement à l'heure actuelle et ceux qui se poseront après 1970. Certains des principaux problèmes qui méritent une attention particulière pourraient intéresser cette Conférence et nous allons les exposer ci-après :

1. Aspects de la planification du développement relevant de l'administration

Dans les plans de développement de la plupart des pays, la variable administrative était absente et les objectifs étaient fixés sans tenir compte des aptitudes administratives du mécanisme gouvernemental. Cette faiblesse a constitué l'un des principaux facteurs (mais pas nécessairement le plus important) responsables d'un fossé persistant entre les objectifs du développement et les résultats de l'exécution des plans. Une bonne politique de développement doit exiger une expansion planifiée des aptitudes administratives comme partie intégrante du processus de planification. Notre Programme comprend une étude comparée (ainsi que des cycles d'études régionaux et interrégionaux) sur ce sujet et également une étude portant sur plusieurs disciplines, sur l'évaluation des aptitudes administratives en vue du développement, du point de vue des méthodes.

2. Changements par l'administration

L'administration publique ainsi que l'économie et la société des pays en voie de développement évoluent et continueront à évoluer à un rythme toujours plus rapide et dans un climat de plus en plus agité, caractérisé par sa complexité et son caractère incertain. L'un des problèmes les plus urgents qui se posent aux pays en voie de développement est de savoir ce qu'il faut faire pour permettre à l'administration de répondre positivement à ces changements et d'accélérer le processus de développement. Sous cette rubrique, nous envisageons d'organiser un cycle d'études régional en Asie en 1969 et un cycle d'études interrégional en 1971 ou 1972, ainsi qu'une étude comparée en 1969. Nous envisageons également une étude faisant appel à diverses disciplines sur l'administration conçue en fonction de l'évolution et sur les principales réformes administratives.

3. La formation des administrateurs des échelons supérieurs

Par suite des changements rapides intervenus au cours des années qui ont suivi 1960 et qui interviendront après 1970, on constate la nécessité urgente d'avoir des administrateurs des échelons supérieurs dans les pays en voie de développement, outre la nécessité de former des fonctionnaires des échelons moyen et subalternes. C'est en raison de ces besoins qu'avait été organisé à Genève en août 1968 un cycle d'études interrégional qui sera suivi par un certain nombre de projets nationaux et par un ou plusieurs cycles d'études régionaux.

4. Personnel scientifique et technique dans les services publics

Etant donné que le développement économique implique l'utilisation de techniques scientifiques et modernes de production et étant donné que le rôle du gouvernement dans le développement économique s'accroît dans les pays en voie de développement, le nombre de scientifiques et de techniciens employés par les gouvernements ira croissant. Les problèmes relatifs au recrutement, au statut et à l'avancement du personnel scientifique et technique des services publics revêtent une importance croissante et constitueront des problèmes essentiels pour les pays en voie de développement au cours des prochaines années. La Division de l'administration publique des Nations Unies procède actuellement à une étude sur ce sujet et envisage d'organiser, en collaboration avec l'UNESCO, un cycle d'études interrégional sur ce même problème.

5. Ascendant, invention et mobiles

En raison de l'importance que revêtent les problèmes qui ont trait à l'ascendant du chef et au comportement humain dans l'action pour que l'administration soit efficace, tout particulièrement en période d'évolution, le programme de la Division de l'administration publique comprend des recherches dans ce domaine afin de déterminer les formes d'ascendant et de comportement administratif pouvant renforcer l'efficacité de l'administration et les conditions dans lesquelles les techniques propres à assurer ce comportement peuvent être appliquées au système administratif.

6. Utilisation des techniques modernes de gestion dans l'administration publique

Outre les techniques relatives au comportement administratif, on a constaté des progrès rapides et des innovations importantes dans le domaine des techniques de gestion. Bon nombre de ces techniques (établissement du budget programme et analyse des systèmes, recherche opérationnelle et organisation des systèmes, économie de la gestion et techniques quantitatives, traitement automatique des données et systèmes d'information) peuvent s'appliquer à l'administration publique des pays en voie de développement. On procède actuellement à des études tendant à déterminer toutes les possibilités (et les limites) de ces techniques en ce qui concerne leur application

à la gestion des affaires publiques dans les pays en voie de développement. L'Organisation des Nations Unies envisage d'organiser un cycle d'études interrégional sur ce problème en 1970.

7. Administration des diverses fonctions du développement

Le succès ou l'échec du développement global dépend en grande partie du succès ou de l'échec des diverses fonctions du développement. L'Organisation des Nations Unies a collaboré avec un certain nombre d'institutions spécialisées et avec d'autres bureaux organiques des Nations Unies pour traiter des aspects administratifs des diverses activités des gouvernements, telles que l'agriculture, la réforme agraire, le développement communautaire, la santé, etc. Une étude dans ce domaine a été entreprise. Il est possible également que l'on organise un cycle d'études interrégional en 1971 ou 1972.

8. Problèmes administratifs particuliers aux petits pays

Au cours des dix dernières années, un grand nombre de petits pays sont devenus indépendants. La Division de l'administration publique procède à une étude des problèmes administratifs particuliers liés à l'exiguïté de ces pays.

9. Aspects administratifs de la coopération et de l'intégration régionales (multinationales)

En raison de l'accroissement du nombre des petits pays et en raison des progrès techniques, (tout particulièrement en matière de transports et de production industrielle), une coopération et une intégration régionales (multinationales) s'imposent de plus en plus. L'Institut d'administration publique d'Amérique centrale (ICAP) a étudié tout spécialement les problèmes administratifs liés à l'intégration économique des pays de l'Amérique centrale. La Section de l'administration publique de la CEPAL accroit les ressources qu'elle consacre à ce problème pour l'ensemble de l'Amérique latine. L'Organisation des Nations Unies ne s'est pas encore intéressée spécialement aux problèmes administratifs liés à l'intégration économique en Afrique, en dehors du projet du Fonds spécial tendant à aider l'administration des chemins de fer et des ports dans la Communauté de l'Afrique orientale.

10. Autres problèmes

Je mentionnerai brièvement quelques autres problèmes urgents : l'administration et la gestion des entreprises du secteur public (plus particulièrement en ce qui concerne l'amélioration du rendement), la participation en tant qu'instrument et méthode d'administration publique; l'administration de l'urbanisation, ainsi que l'administration de certains problèmes particuliers de développement (dont la planification familiale, la réforme agraire, etc.).

La liste ci-dessus ne sert qu'à illustrer certains des problèmes dont la Division de l'administration publique du Siège s'occupe actuellement ou envisage de s'occuper au cours des années à venir. Cette liste est loin d'être complète. Il existe un grand nombre d'autres problèmes urgents et importants. En particulier, il y aurait peut-être lieu d'accorder une plus haute priorité à bon nombre de problèmes administratifs qui se posent dans notre travail quotidien. On peut citer par exemple les problèmes relatifs au contrôle financier et à la comptabilité, à l'administration fiscale, à l'organisation des services centraux O et M, le problème d'une collaboration efficace entre les instituts et les écoles d'administration publique pour la mise au point des programmes, des études et des auxiliaires d'enseignement, la détermination des cas concrets, le problème de l'administration destinée au développement régional, les problèmes relatifs à la communication des renseignements de base nécessaires pour prendre des décisions et toute une série d'autres problèmes. Il convient de les analyser sérieusement et peut-être de les faire passer avant les problèmes mentionnés précédemment. Au cours de la planification future du programme régional en Afrique et également du programme interrégional, nous nous inspirerons des délibérations de cette importante Conférence. En outre, pour élaborer leurs propositions relatives aux projets de coopération technique pour les divers pays africains au cours des prochaines années, la Section de l'administration publique de la CEA et la Division de l'administration publique du Siège s'inspireront des conclusions auxquelles vous serez arrivés.

A cet égard, je signale qu'il existe un rapport étroit entre le programme régional et le programme interrégional. Au Siège, nous nous inspirons beaucoup des recommandations des réunions et des cycles d'études régionaux. Nous sommes également prêts à accorder toute l'aide possible au programme régional. Nous adjointons des conseillers interrégionaux aux conseillers régionaux dans les cas où les demandes des pays ne peuvent être satisfaites par l'envoi de conseillers régionaux. En vertu de la résolution 1199(XLII) du Conseil économique et social, la Division de l'administration publique du Siège détachera des spécialistes dans les régions qui en feront la demande, pour contribuer à l'exécution des programmes régionaux dans les domaines techniques pour lesquels les régions ne disposent pas de personnel spécialisé.

Je tiens enfin à souligner l'importance que la Division de l'administration publique attache à la présente Conférence. Qu'il me soit permis à nouveau de rappeler que vos recommandations seront prises pleinement en considération, non seulement pour l'élaboration du programme régional africain, mais également pour celle du programme interrégional ainsi que des projets des divers pays africains.

- - - - -