

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Dist.
RESTREINTE

E/CN.14/ECO/35/Rev.1
11 novembre 1971

FRANCAIS
Original : FRANCAIS

50455
12

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cinquième réunion du Comité exécutif
Addis-Abéba, 24-28 mai 1971

PROJET DE PROGRAMME DE TRAVAIL (REVISE)
DE LA SECTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR 1971-1976

Pour les pays de tradition administrative française

A la réunion du Comité technique d'experts, le Secrétaire exécutif avait demandé et obtenu le pouvoir de refondre le programme de travail de la Section de l'administration publique.

Ce programme était une version intérimaire basée sur une analyse des demandes des gouvernements adressées à la CEA durant ces dernières années. Il était destiné à l'examen du Comité exécutif pour être ensuite présenté, pour commentaire, aux différents gouvernements intéressés. Le projet de programme de travail révisé ci-après tient compte de la somme des commentaires formulés par divers gouvernements; il sera soumis au Comité technique des experts en 1972 pour discussion et approbation finale.

SECTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dès l'accession à l'indépendance, les gouvernements des pays africains se sont trouvés, en matière d'administration publique, confrontés à deux tâches immédiates :

- Construire - à partir des appareils administratifs existants - des administrations publiques nationales chargées de conduire des Nations souveraines.
- Former le personnel national nécessaire pour occuper - avec les qualifications requises - les postes indispensables à l'administration et à la gestion des affaires publiques.

C'est ainsi qu'à partir de 1962, la politique administration publique de la CEA a été marquée par une double préoccupation : aider les Etats africains à construire une administration publique nationale et, d'autre part, les assister en vue d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des services publics existants. Dans ce dessein, une série d'activités a été menée : voyages et cycles d'études, services consultatifs, études et publications, cours et stages de formation, élaboration de programmes d'assistance technique. Ceci a permis d'appréhender les problèmes de l'administration publique de la région africaine que l'on peut, en 1971, résumer comme suit :

- Les progrès de la croissance et du développement conditionnent l'avenir de chaque nation ainsi que la solution satisfaisante des problèmes essentiels;
- Ces progrès supposent que l'Etat soit en mesure de faire les choix appropriés, de prendre des décisions, de les appliquer et d'en contrôler l'exécution;
- Ainsi, l'administration publique qui est chargée - en sus de sa mission générale de gestion des affaires publiques - de concevoir, prévoir, orienter, organiser, animer, contrôler, régulariser les activités économiques nationales et leurs implications sociales, est, de ce fait, l'instrument essentiel pour l'exécution des décisions de l'Etat.

On peut, dès lors, considérer que l'administration publique est le vecteur fondamental du développement économique et social. Par conséquent, ses capacités et son fonctionnement efficace conditionnent étroitement - et à tous les niveaux - les progrès de toute nature qui seront effectués dans les domaines de la croissance et du développement.

Aussi en est-on venu à estimer qu'une haute priorité devrait être accordée à l'amélioration des capacités et du fonctionnement des administrations publiques, afin de permettre aux gouvernements de maîtriser pleinement la direction et la gestion des affaires publiques, et de mieux orienter et accélérer le développement. Or, il s'agit là, sans nul doute, d'une tâche difficile et complexe :

- a) Il n'existe pas de solution unique et simple à ces problèmes, et elle doit dans chaque cas être recherchée dans les réalités politiques, sociales, économiques et culturelles des pays.
- b) Peu de pays africains disposent de cadre spécialement formés et pouvant être relevés des tâches de gestion, pour se consacrer à ces problèmes d'adaptation et de modernisation des secteurs publics.
- c) Les besoins des Etats africains, en matière d'adaptation et de modernisation des secteurs publics, vont s'accroître du fait du développement du rôle de l'Etat, des progrès technologiques, des changements économiques et sociaux et des transformations de toutes sortes qui se produisent.

Par ailleurs, l'accroissement de besoins posera des problèmes de plus en plus complexes car, en raison même de leur nature, les données fondamentales des phénomènes administratifs subissent et subiront des transformations majeures. En outre, les administrations publiques devraient être sans cesse plus aptes à faire face à toutes les situations, à tous les changements, et à contrôler, surmonter, absorber toutes les évolutions.

Confrontés à ces problèmes les responsables des secteurs publics africains ont renforcé les structures administratives, accentué l'effort de formation, ordonné et réalisé de nombreuses réformes. Ils ont utilisé les moyens nationaux, l'assistance multilatérale et bilatérale et, parfois, des

organismes privés spécialisés en la matière. Ces travaux se sont effectués dans un contexte de profonds changements :

- 1) La participation directe des Etats - par l'intermédiaire de leurs administrations publiques - aux activités économiques s'est continuellement développée, notamment par la masse des investissements réalisés ou encore par les incitations destinées à accroître les investissements privés.
- 2) Pour pallier au manque d'agents économiques, les gouvernements ont été amenés, soit par nécessité, soit par principe, à créer un grand nombre d'entreprises publiques.
- 3) Enfin, la multiplication des relations et des échanges internationaux, la formation de groupements multinationaux, le développement des institutions internationales etc. ont entraîné, pour les administrations publiques, l'obligation d'avoir recours à de nouvelles formes d'action.

Ainsi se sont créés en Afrique de vastes secteurs publics, multiformes, dont les tâches sont particulièrement lourdes. En effet, s'il leur revient, comme partout, d'assurer le maintien de l'ordre social, de faire fonctionner les services publics nécessaires, d'encadrer et de réglementer les activités économiques, il leur faut en outre assurer une multitude de tâches nouvelles et exercer directement une grande partie des activités économiques de base. Cela explique pourquoi des interventions dans le domaine de l'administration publique - en dépit de leur technicité et de leur pertinence - ont été le plus souvent fragmentaires, peu coordonnées, mal adaptées aux problèmes réels. Aussi les résultats obtenus ont-ils été souvent partiellement positifs, parfois incertains et généralement provisoires.

Cette situation affecte gravement les capacités des secteurs publics et, par conséquent, la conduite du développement. Les administrations publiques exécutent mal les décisions politiques et ne sont pas aptes à assumer, dans les conditions d'efficacité nécessaires, leurs missions. Les entreprises publiques connaissent une productivité insuffisante, grèvent lourdement les ressources nationales et n'atteignent généralement pas leurs objectifs. Par

ailleurs, le secteur privé, en général insuffisamment orienté dans le cadre des perspectives nationales, et ne pouvant ainsi être soutenu sur le plan de la gestion par les moyens nationaux, fait exagérément appel, dans ce domaine, à des cadres étrangers.

Le problème essentiel reste donc celui de doter ces vastes secteurs publics à la fois de la capacité utile à l'exécution de leurs missions et de la faculté d'adaptation nécessaire à l'évolution socio-économique qu'ils provoquent et subissent. Ceci repose sur trois conditions :

- disposer de cadres aptes à diriger, gérer et administrer, à l'aide des méthodes et techniques modernes de direction et de gestion, les services publics administratifs et les entreprises publiques;
- fournir à ces cadres des personnels capables de comprendre et d'exécuter leurs directives;
- organiser rationnellement l'ensemble du secteur public et chacun de ses organismes, de façon à conférer à l'ensemble et à chaque élément de cet ensemble les capacités, l'efficacité, la productivité et la faculté d'adaptation nécessaires.

Face à cette situation, la CEA, en accord avec les gouvernements, envisage au cours de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, de déployer une stratégie qui permettra à chaque pays, en tenant compte de ses impératifs nationaux ainsi que de sa situation particulière, de :

- a) satisfaire à ses besoins prioritaires en matière d'administration publique;
- b) profiter de la somme des expériences de tous les autres pays et d'en assimiler, dans le cadre de ses conditions nationales, les apports positifs pour l'accroissement des capacités de son secteur public.

Cette stratégie repose sur une idée simple pouvant faire l'objet - dans les moindres délais - d'une application concrète : étant donné que la part de l'initiative publique dans les diverses actions de développement des pays

africains devient de plus en plus importante, le problème primordial à résoudre est :

- 1°) d'assister les gouvernements à se doter d'un instrument qui leur permettra d'accroître - en fonction de l'évolution des besoins - les capacités des services publics;
- 2°) de développer, à partir de cet instrument, une action visant à améliorer la gestion des programmes de développement et la gestion budgétaire;
- 3°) de promouvoir - parallèlement à ces actions - une coopération et une concertation inter-Etat en matière de modernisation et d'adaptation des secteurs publics.

Le moyen choisi - déjà adopté par un certain nombre de gouvernements et envisagé par d'autres - est la création dans chaque pays d'un organisme spécialisé : service central, service ou bureau d'organisation et gestion, d'organisation et méthodes, ou encore institut de productivité, d'organisation, de gestion, etc.

Ces organismes nationaux seraient les pivots de toutes les actions visant à moderniser, perfectionner, adapter les administrations publiques et, en règle générale, l'ensemble du secteur public. A cet effet, ils seraient en permanence chargés des tâches suivantes :

- a) moderniser, perfectionner, adapter l'administration publique et l'ensemble du secteur public aux besoins résultant d'un développement économique et social accéléré, et prévoir en cette matière et en temps utile les modifications nécessaires;
- b) introduire les techniques évoluées de direction, de gestion, d'administration et d'organisation dans la pratique courante des services et entreprises publics.
- c) évaluer les besoins de formation liés au fonctionnement des services publics et à l'évolution prévisible;
- d) constituer le support et l'instrument de contrôle spécialisé national de toutes les interventions dans le domaine de l'organisation de la gestion des affaires publiques, de sorte que les résolutions, recommandations, études, informations, etc. de toute nature pourront être

- reformulées sur la base des besoins nationaux, coordonnées et appliquées ou utilisées en fonction des réalités concrètes de chaque pays;
- e) implanter et mettre en valeur, sur des bases nationales, les connaissances acquises, de manière telle que ces dernières, une fois obtenues, puissent se développer d'elles-mêmes dans un contexte national;
 - f) permettre le développement d'une coopération multinationale : échanges d'information, d'expériences, organisation de stages d'information, assistance aux pays moins avancés, etc.

L'objectif final de la stratégie et du programme de travail adoptés par la CEA dans le domaine de l'administration publique se résume en deux points :

- 1°) conseiller et assister d'une façon appropriée les gouvernements pour que chaque pays puisse se doter d'un organisme national, animé par du personnel national spécialisé, et capable de répondre aux besoins nationaux en matière d'organisation, de gestion, de productivité;
- 2°) permettre un transfert effectif de ces connaissances fondamentales de manière telle que ces dernières, une fois acquises par les pays africains, puissent par la suite se développer d'elles-mêmes dans les contextes nationaux.

Ainsi, au lieu de conseiller et d'assister les pays africains pour la solution d'aspects particuliers de leurs besoins dans le domaine de l'administration publique, la CEA leur propose son assistance en vue de créer un outil national permanent qui leur permettra de réaliser eux-mêmes les actions nécessaires et cela d'une façon planifiée, coordonnée et dans des conditions adaptées aux problèmes spécifiques de chaque pays. On notera toutefois que cette façon d'envisager le programme de travail en administration publique n'exclut nullement la possibilité pour la CEA d'apporter son assistance - sur la demande des gouvernements - dans tel ou tel domaine particulier jugé prioritaire. De cette façon tous les problèmes qui se posent dans les secteurs publics pourront être appréhendés - à l'échelon

national - d'une manière méthodique : gestion des personnels, statuts, coûts et rendements, modernisation des techniques budgétaires, administration régionale et locale, informatique, formation, et tous autres problèmes relevant de la réforme administrative.

Le problème de la formation a retenu toute l'attention de la CEA. Il s'est avéré que, dans le domaine de l'administration publique :

- 1°) Les besoins d'assistance en formation diminuent, car les moyens nationaux s'accroissent rapidement. On assiste, d'autre part, à une multiplication des moyens régionaux, multinationaux, internationaux. Le problème est d'avantage dans ces conditions, d'adapter les moyens existants que d'en créer de nouveaux. Par ailleurs, il faut éviter les doubles emplois et les actions superflues qui en résultent.
- 2°) Une partie de la formation prodiguée n'est pas utilisée. Il arrive que d'une part cette formation ne soit pas adaptée, et que, d'autre part, elle ne puisse pas être utilisée pleinement ni mise en valeur, en raison de l'organisation et de la gestion déficientes des services et entreprises publics.
- 3°) Etant donné le niveau actuel des moyens de formation et la complexité des besoins à satisfaire, le problème urgent est, d'abord, de définir avec exactitudes ces besoins, et ensuite, de programmer en conséquence les efforts de formation. Cela suppose au préalable des études qui relèvent de l'organisation (analyse structurelle et fonctionnelle, problèmes statutaires, etc.).

Par conséquent, le programme de travail de la CEA en matière d'administration publique a renoncé à développer une action spécifique en matière de formation sauf en ce qui concerne la formation d'organisateurs africains. Par contre, la création de services d'organisation, d'instituts de productivité, etc. permettra de :

- définir les besoins en formation, adapter les moyens à ces besoins, programmer en conséquence la formation;
- mieux utiliser la formation dispensée grâce à une meilleure organisation des services et entreprises publics.

Un contact étroit sera à cet effet maintenu avec les établissements d'enseignements supérieurs, les écoles nationales d'administration publique, les centres de formation, le CAFRAD, l'IIAP, l'IISA et tous autres organismes concernés.

La stratégie adoptée se traduit par un programme subdivisé en trois projets :

17B:1 : Service et instituts d'organisation et de productivité.

17B:2 : Amélioration de la gestion des programmes de développement et de la gestion budgétaire.

17B:3 : Administration et gestion des centres urbains.

Ces trois projets forment un ensemble cohérent et sont proposés en vue de concrétiser un programme d'action s'échelonnant sur cinq ans (1971-1976). Ce programme est basé sur les demandes des gouvernements, les résolutions et les recommandations de la Commission et de diverses conférences, cycles et réunions, et sur les études et expériences pratiques de la Section de l'administration publique. Il vise à donner une forme concrète aux principes généraux ainsi définis et à incorporer les demandes spécifiques formulées par les gouvernements.

La mise en oeuvre de ce programme s'effectuera de la façon suivante :

- a) Information systématique des gouvernements - sous forme de cycles et de publications - sur tous les problèmes faisant partie du programme.
- b) Fourniture - sur demande des gouvernements - de services consultatifs. Ces services effectués principalement - mais non exclusivement - sous forme de missions sur place, donnent lieu à ces études assorties de recommandations opérationnelles pouvant être concrètement appliquées.
- c) Elaboration - sur demande des autorités responsables et en vue d'appliquer les recommandations formulées - de projets d'assistance technique. Ces projets peuvent être réalisés soit par l'assistance technique des Nations Unies, soit par des aides bilatérales ou encore par une combinaison de diverses aides. On inclura dans cette partie du programme la coopération interafricaine qui sera développée d'une façon appropriée.

- d) Etudes et recherches sur les divers points du programme : analyse des expériences, études et mise au point de méthodes et de techniques en vue d'informer les gouvernements, de servir de support à l'action d'assistance, aux conférences et réunions, etc.
- e) Conférences et réunions destinées à informer les hauts responsables africains, à échanger des expériences, à guider l'activité de la CEA dans le domaine de l'administration publique.

La mise en oeuvre de ce programme sera axée sur la coopération multinationale qui pourra revêtir différentes formes. La CEA recherchera, notamment, la collaboration des organismes nationaux déjà créés (services d'organisation, instituts de productivité). Dans son application, le programme sera, par ailleurs, modulé et adapté aux situations particulières de chaque pays en fonction des choix qui seront faits par les gouvernements et des ordres de priorité qu'ils arrêteront.

La CEA est donc disposée à étudier avec chaque pays ou, éventuellement, avec des groupes de pays, des programmes adaptés à leurs besoins et qui pourraient être réalisés de différentes manières : assistance multilatérale des Nations Unies, et de ses institutions spécialisées, assistances bilatérales, organismes divers, moyens nationaux et multinationaux, etc. En outre, la CEA s'efforcera de développer une large coopération et de coordonner ses efforts avec la Division de l'administration publique du Siège, l'OCAMM, les diverses aides bilatérales et les organismes oeuvrant dans le domaine de l'administration publique : IIAP, IISA, IULA, CAFRAD, écoles nationales d'administration, établissements spécialisés, etc.

Projet 17B: 1 Création de services et instituts d'organisation et de productivité (services et bureaux d'organisation et gestion, et organisation et méthodes, instituts de productivité, de gestion, etc.)

Autorisation :

Résolutions 70(V), 172(VIII), 202(IX) de la Commission.

Objectif :

Mettre au point dans les secteurs publics une politique d'organisation et de productivité mise en oeuvre par des organismes nationaux, accroître la productivité des entreprises publiques et développer les capacités de gestion des entreprises nationales.

Catégorie A

Travaux :

a) Assistance aux gouvernements (1971-1976) :

Conseiller les Etats membres et les aider à créer des services, instituts, centres spécialisés en matière d'organisation, de gestion et de productivité. Ces infrastructures nationales - revêtant des formes adaptées aux problèmes et aux besoins spécifiques de chaque pays - auront pour mission de réaliser tout ou partie des tâches suivantes :

- i) Mettre au point une politique d'organisation et de productivité sur des bases nationales adaptées aux besoins et aux réalités des pays africains;
- ii) Introduire dans la pratique courante des secteurs publics les techniques évoluées de direction, de gestion et d'organisation;
- iii) Favoriser l'adaptation des administrations publiques et des entreprises publiques à la conduite des politiques de développement et au progrès technologique (réforme administrative, modernisation des secteurs publics, etc.);
- iv) Orienter, contrôler, programmer les activités d'assistance techniques en matière d'organisation, de gestion et de productivité et d'une manière générale ordonner toutes les activités menées dans ce domaine, implanter les connaissances acquises, les mettre en valeur;

- v) Elaborer - en fonction de l'évolution des techniques de direction et de gestion - des plans de formation des agents des services publics adaptés aux problèmes posés par le fonctionnement des services publics;
- vi) Former des organisateurs nationaux avec l'assistance d'établissements spécialisés.

L'assistance aux gouvernements s'effectuera - sur leur demande - sous formes de : missions et services consultatifs divers, études, élaboration de projets d'assistance technique, information, documentation.

b) Etudes :

- i) La fonction organisation (1972);
- ii) La formation des conseils en organisation africains (1972);
- iii) Les services organisation dans le secteur public (1972);
- iv) La conduite d'une étude d'organisation dans les services publics (1973);
- v) Les services organisation et la réforme administrative (1974);
- vi) Manuel (application des techniques d'organisation aux services publics) (1974);
- vii) La formation des conseils en organisation africains (révision) (1975);
- viii) Les services d'organisation dans le secteur public (révision) (1976).

c) Conférences, réunions ordinaires, cycles d'études :

- i) Réunion d'experts en organisation et productivité (en Afrique du centre) (1972);
- ii) Réunion d'experts en organisation et productivité (en Afrique du nord) (1973);
- iii) Réunion d'experts en organisation et productivité (en Afrique de l'ouest) (1974);
- iv) Réunion d'experts en organisation et productivité (Afrique du nord) (1976).

Programmes apparentés :

On demandera la collaboration :

- a. de la Division de l'administration publique du Siège;
- b. de l'OIT, du CAFRAD, et des instituts spécialisés de l'OCAMM;
- c. des aides bilatérales concernées;
- d. de l'IIAP, IISA, de l'agence de coopération culturelle et technique en Afrique;
- e. d'établissements spécialisés tels l'IESTO, l'IAE de Yaoundé, etc..

Projet 17B : 2 Amélioration de la gestion des programmes de développement et de la gestion budgétaire

Autorisation :

Résolutions 70(V), 124(VII), 172(VIII), 202(VIII), 202(IX) de la Commission.

Objectif :

Accroître la capacité des administrations publiques à gérer les plans et programmes de développement, à y adapter les budgets et à rationaliser l'utilisation des ressources publiques.

Catégorie A

Travaux :

- a) Assistance aux gouvernements (1971-1976) :
 - i) Fournir des services consultatifs (missions, études) sur la demande des Etats membres;
 - ii) Procéder à l'étude de programmes de réalisation assorties éventuellement de projets d'assistance technique;
 - iii) Contribuer à l'information et à la documentation des Etats membres par des publications appropriées portant sur les matières suivantes :
 - a. Méthode opérationnelle d'adaptation des administrations publiques à l'exécution des plans et programmes de développement et à l'évolution du contexte.
 - b. Introduction aux techniques modernes de direction, de gestion et d'organisation.

- c. L'information scientifique, technique, économique et sociale de l'administration publique. Introduction et usage de l'informatique.
- d. Les systèmes de programmation et la recherche opérationnelle.
- e. Productivité, coûts et rendements des services publics.
- f. L'administration publique et la recherche scientifique et technique.
- g. Le budget et la direction par objectifs budgétés : préparation du budget, budget de fonctionnement et d'investissements, exécution, contrôle, etc.
- h. Les budgets (fonctionnement, investissement) et les plans.
- i. Le budget et la déconcentration : le contrôle des programmes par le budget, le développement régional et le budget.

b) Etudes :

- i) La rationalisation des choix budgétaires (1972);
- ii) Direction par objectifs budgétés dans l'administration publique (1973);
- iii) Productivité, coûts et rendements des services publics (1973);
- iv) L'administration régionale et le développement économique et sociale (1973);
- v) Méthodologie de la réforme administrative : analyse et enseignement des expériences réalisées (1974);
- vi) Le budget et le contrôle des programmes des administrations publiques (1975);
- vii) Le budget et la régionalisation des plans (1976).

Ces études constitueront les documents de base pour les réunions organisées par le secrétariat. Elles feront l'objet de publications.

c) Conférences, réunions, cycles d'études :

- i) Réunion d'experts africains sur la rationalisation des choix budgétaires (Afrique du centre-1972);
- ii) Cycle sur l'administration régionale et le développement économique et social (Afrique de l'ouest - 1973);

- iii) Cycle sur la méthodologie de la réforme administrative (Afrique de l'ouest - 1974);
- iv) Cycle sur le budget et le contrôle des programmes de l'administration publique (Afrique du centre - 1975);
- v) Cycle sur le budget et la régionalisation des plans (Afrique de l'ouest - 1976).

Programmes apparentés :

Il conviendra d'étudier deux questions qui se situent en marge des problèmes relevant strictement de l'administration publique : la productivité des investissements et l'analyse et l'évaluation des projets. La Division de l'industrie sera invitée à y participer. Pour l'ensemble du projet, la collaboration de l'IIAP et de l'IISA du CAFRAD et de l'IDEP sera sollicité ainsi que celle de la Division de l'administration publique du Siège.

Projet 17B : 3 Administration et gestion des centres urbains

Autorisation :

Résolutions 172(VIII), et 202(IX) de la Commission.

Objectif :

Mettre au point des systèmes administratifs efficaces pour administrer, gérer les centres urbains et contrôler leur développement.

Catégorie A

Travaux :

- a) Assistance aux gouvernements (1971-1976) :

Conseiller les gouvernements et les aider à mettre au point des systèmes administratifs efficaces pour administrer et gérer les centres urbains et contrôler leur développement.

Le Programme d'exécution (services consultatifs, études de projets de réalisation ou d'assistance technique, information et documentation) se fera en fonction des demandes des Etats.

Il portera sur les problèmes administratifs posés par l'urbanisation, le contrôle du développement des complexes urbains, les budgets des ensembles urbains, le financement des équipements urbains.

b) Etudes :

- i) Etude de l'organisation de la ville de Dakar (1974);
- ii) Etude de l'organisation de la ville de Kinshasa (1975);
- iii) L'administration des grands centres urbains (1976).

c) Conférences, réunions ordinaires, cycles d'études, etc. :

- i) Colloque d'experts en administration urbaine (en Afrique de l'ouest - 1975);
- ii) Réunion régionale des administrateurs des villes africaines (en Afrique du centre - 1976).

Programmes apparentés :

La collaboration de l'IULA et du CAFRAD sera sollicitée ainsi que celle de la Division de l'administration publique du Siège.