

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITEE

E/CN.14/UAP/5  
27 Août 1962

Original: FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Cycle d'étude sur les problèmes  
administratifs urgents des  
gouvernements africains  
Addis-Abéba, 2 - 12 octobre 1962

LES PROBLEMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE  
ET DE METHODE DANS LES PAYS AFRICAINS.

par  
Daniel Pepy  
(Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, Paris)

## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                    | <u>Paragraphes</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| INTRODUCTION GENERALE : LES PROBLEMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE<br>ET DE METHODE DANS LES PAYS AFRICAINS ..... | 1 - 3              |
| I. - LE PROBLEME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES                                                                    |                    |
| A. Critères de structuration d'une administration.....                                                             | 4 - 12             |
| B. Etude de certaines structures particulières.....                                                                | 13 - 16            |
| C. Les fonctions de coordination à l'échelon central.....                                                          | 17 - 20            |
| II. - L'ORGANISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES CHARGÉES DU<br>DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL              |                    |
| A. La conception du développement.....                                                                             | 21 - 25            |
| B. L'exécution du Plan.....                                                                                        | 26 - 27            |
| C. Le rattachement ministériel.....                                                                                | 28 - 29            |
| D. Organes annexes.....                                                                                            | 30                 |
| III. - STRUCTURE DES SERVICES EXTERIEURS ET DES CIRCONSCRIPTIONS<br>ADMINISTRATIVES                                |                    |
|                                                                                                                    | 31                 |
| A. Administration centrale et services extérieurs.....                                                             | 32 - 34            |
| B. Le cadre des circonscriptions.....                                                                              | 35 - 36            |
| C. Les services extérieurs du Plan.....                                                                            | 37 - 41            |
| D. La coordination à l'échelon régional.....                                                                       | 42 - 45            |
| IV. - PROBLEMES DE FONCTIONNEMENT ET DE METHODE                                                                    |                    |
| A. Les problèmes de la législation.....                                                                            | 46 - 47            |
| B. Le contrôle de l'action administrative.....                                                                     | 48 - 50            |
| C. Les dépenses de l'Etat et leur contrôle.....                                                                    | 51 - 56            |
| D. Les méthodes de travail.....                                                                                    | 57 - 59            |
| V. - REALISATION D'UNE REFORME ADMINISTRATIVE                                                                      | 60 - 63            |
| CONCLUSIONS                                                                                                        | 64 - 65            |

## INTRODUCTION GENERALE

### LES PROBLEMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DE METHODE DANS LES PAYS AFRICAINS 1/

1. Le présent rapport ne peut avoir la prétention d'examiner tous les problèmes d'organisation et de méthode que posent la structure et le fonctionnement de l'administration dans les Etats Africains. Plutôt que de vouloir tracer un tableau exhaustif, nécessairement incomplet et inexact, il paraît préférable de souligner certains problèmes particulièrement importants ou urgents dont la solution peut faciliter la vie administrative actuelle de ces Etats et aider leur gouvernement dans la tâche de développement qu'ils ont entreprise.
2. Une telle étude ne peut que révéler des tendances générales. Elle ne peut s'appliquer à tel ou tel Etat en particulier, d'autre part, il va de soi que les remarques présentées ne portent que sur l'aspect technique et administratif de ces problèmes. Leur aspect politique ne saurait être envisagé ici, ce qui ne doit pas diminuer son importance, bien au contraire. Les préoccupations politiques sont en effet prépondérantes dans ce domaine et doivent nécessairement l'emporter sur d'autres considérations. Mais dans le choix politique qui peut être fait par les autorités responsables, il est sans doute utile que celles-ci aient présentes à l'esprit les conséquences juridiques, administratives ou techniques de telle ou telle orientation.
3. Le présent rapport présentera des observations générales sur le problème des structures administratives (I), puis il s'efforcera de préciser plus particulièrement le problème de structure des administrations centrales, eu égard aux problèmes du développement (II). Il examinera les structures des services extérieurs et des circonscriptions administratives (III) avant d'étudier certains problèmes de méthode et de fonctionnement (IV). Il présentera enfin quelques remarques sur la façon d'envisager une réforme de l'administration (V).

1/ Ce rapport tient compte principalement des conditions dans lesquelles les problèmes se posent dans les Etats Africains d'expression française.

## I. LE PROBLEME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

### A. Critères de structuration d'une administration

4. Les critères de structuration d'une administration sont au premier chef politiques. Mais certains éléments techniques ne doivent pas être perdus de vue par les autorités nationales responsables au moment des choix à opérer.
5. La permanence des structures est un facteur essentiel d'efficacité. Elle permet de limiter certains conflits d'attribution ; elle développe la "mémoire administrative" que aucune documentation, aucun archivage ne saurait remplacer ; elle facilite, par la routine qui se crée, la solution de certaines difficultés entre administrations.
6. C'est bien souvent la tradition qui délimite les compétences respectives des administrations. Ce critère n'aurait de valeur que dans la mesure où des études préalables auraient été à l'origine de la répartition existante. Il n'en a rien été et c'est bien souvent l'empirisme ou le hasard qui ont joué. En outre, de nombreuses tâches que remplissaient les administrations métropolitaines ou même les administrations des Fédérations d'A.O.F. et d'A.E.F. sont remplies depuis l'autonomie ou l'indépendance par les administrations nationales. Cela implique, non seulement la création d'administrations nouvelles, correspondant à de nouvelles compétences politiques (Affaires Etrangères, Défense Nationale, etc...) mais encore, le cas échéant, des nouvelles répartitions d'attributions entre administrations préexistantes. Les modalités d'attribution de l'assistance technique en personnel, photographiant une situation existante, trop souvent ont retardé une évolution qu'il est urgent d'accomplir sur des bases rationnelles.
7. L'existence de corps de fonctionnaires aux attributions bien précises, jalousement conservées, a été un autre critère de délimitation des compétences administratives. Est-il normal qu'il en soit ainsi ? On en peut douter. Est-il logique, par exemple, que les services de l'élevage ou ceux de l'agriculture soient séparés ou n'est-ce pas la conséquence des attributions statutaires des vétérinaires et des ingénieurs de l'agriculture ?
8. Il faut alors se demander quels autres critères peuvent être retenus. Deux peuvent être proposés, faciles à énoncer sinon à appliquer. D'une part, les Départements Ministériels doivent correspondre à des attributions nettement distinctes et fonctionnellement définies ; c'est en effet le but, l'activité d'une administration qui, sur le plan technique, est l'élément déterminant du choix. De ce point de vue, on peut se demander s'il est logique de séparer Agriculture et Elevage, Economie Nationale et Commerce, de confier le contrôle des Assurances à un autre ministère que celui chargé du crédit, etc... ?
9. D'autre part, des préoccupations financières, l'insuffisance numérique du personnel administratif compétent, conduisent à penser qu'il est utile de limiter le nombre des administrations en leur confiant des attributions assez larges.

Ceci n'implique pas nécessairement une limitation correspondante du nombre des membres des gouvernements, d'autres facteurs pouvant jouer (rôle des Ministres d'Etat, rôle des Ministres-Adjoints ou des Secrétaires d'Etat pour permettre aux Ministres de participer effectivement et efficacement aux nombreuses réunions internationales en Afrique ou hors d'Afrique où leur présence peut être utile).

10. Il faut également souligner l'intérêt que peut présenter l'attribution de compétences globales à un département ministériel ou même à de simples services techniques interministériels. Cela permet une concentration des moyens disponibles, en hommes et en matériel, partant des économies et une efficacité accrue. Ne peut-on pas envisager, par exemple, de confier au Ministère des Travaux Publics le soin d'exécuter ou de contrôler l'ensemble des travaux et des constructions de caractère administratif, même si certains d'entre eux doivent être confiés à d'autres ingénieurs qu'aux ingénieurs des Travaux Publics (ingénieurs du Génie Rural par exemple). N'est-il pas possible également de centraliser la gestion des immeubles de l'Etat au service des domaines ou d'organiser un service central d'achats pour les matériels de toute sorte, mais d'une certaine importance, que chaque administration doit nécessairement se procurer ?

11. L'insuffisance du nombre de fonctionnaires compétents a conduit certains à suggérer le recours à des organismes extérieurs à l'administration et généralement étrangers au pays, à qui serait affermé tel ou tel service public. Une telle pratique est-elle souhaitable, dans l'affirmative à quelles conditions ? Cette procédure est-elle préférable au recours à des fonctionnaires d'assistance technique ? Si le choix à faire porte entre cet affermage et la suppression d'un service, laquelle de ces deux options comporte le moins d'inconvénients ?

12. Mais n'est-il pas possible, justement, de prévoir la suppression de certaines administrations, ou du moins de certaines branches d'une administration donnée ? A priori, la réponse paraît devoir être négative, d'autant que les nécessités du développement semblent devoir entraîner une intervention publique importante dans le domaine économique. Mais ne serait-il pas possible alors de fusionner certains services, compte tenu de leur importance réelle présente, et non pas d'une tradition ou d'une correspondance éventuelle avec une autre administration ? Ne serait-ce pas là un moyen d'alléger l'administration, tout en facilitant les liaisons nécessaires ?

#### B. Etude de certaines structures particulières

13. L'existence d'une administration chargée de la Fonction Publique correspond-elle à un besoin réel ? Les attributions généralement dévolues à cette administration sont d'une part, la définition d'une politique générale de la Fonction Publique, d'autre part la gestion des personnels. Souvent aussi lui sont rattachés les organismes chargés de la formation des fonctionnaires administratifs (Ecole Nationale d'Administration). Elle peut enfin avoir la charge de suivre les problèmes relatifs aux personnels d'assistance technique.

14. On peut se demander si certaines de ces fonctions ne pourraient pas être aussi bien remplies par un autre département, le Ministère des Finances. Il convient en effet de remarquer que ce ministère intervient nécessairement, d'une manière qui est généralement prépondérante, dans l'étude des problèmes statutaires et dans la fixation des rémunérations. Il intervient aussi normalement dans la liquidation des traitements, soldes et pensions. Enfin, on relève une tendance générale à confier aux ministères intéressés la gestion administrative de leur personnel et de l'enlever par conséquent à la Direction de la Fonction Publique. N'est-il pas possible, dans ces conditions, de confier l'étude des problèmes généraux de la Fonction Publique au Ministère des Finances, une répartition d'attributions pouvant intervenir entre ce département et les autres ministères en ce qui concerne la gestion du personnel, soit que celle-ci soit centralisée au Ministère des Finances, soit qu'elle soit répartie entre tous les ministères ?

15. L'importance des problèmes agricoles est telle qu'elle justifie quelques remarques sur les ministères qui s'en occupent. C'est peut-être dans ce domaine que sont le plus sensibles les effets de la routine et le rôle exagéré tenu par la considération des compétences des corps de fonctionnaires dans la délimitation des attributions administratives. Etant donné les liens étroits, qui, de plus en plus, s'établiront entre tous les aspects de l'activité agricole, ne convient-il pas de créer un seul département ministériel ayant vocation pour les traiter tous ? La distinction traditionnelle entre agriculture au sens étroit du terme et élevage s'appuie sur des motifs valables, tenant notamment à ce que ces activités sont très rarement exercées dans les mêmes régions et moins encore par les mêmes hommes. Mais ces facteurs doivent-ils demeurer prépondérants alors que le mélange de ces activités paraît de plus en plus souhaitable sinon facilement réalisable dans un assez grand nombre de cas ?

16. D'un autre côté, certaines questions ont une importance de plus en plus grande, compte tenu non seulement des données techniques, mais encore plus des données économiques et des préoccupations politiques. L'économie rurale, la planification agricole, l'équipement rural (hydraulique), la recherche appliquée intéressent l'agriculture dans son ensemble et paraissent difficilement séparables des administrations chargées de suivre la production. Faut-il maintenir à part une administration chargée du Développement Agricole ou des Coopératives ? N'est-il pas préférable de donner une impulsion nouvelle et un esprit plus ouvert, plus disponible aux administrations agricoles traditionnelles en leur adjoignant ces services indispensables dans un département unique ?

### C. Les fonctions de coordination à l'échelon central

17. Quel que soit le soin mis à répartir aussi objectivement que possible les attributions entre les différentes administrations et à simplifier leurs structures, la coordination entre ministère pose un problème de méthode extrêmement important, qui touche d'ailleurs aux conditions d'exercice des fonctions de Chef du Gouvernement. Il est, en effet, évident que la nature des problèmes posés à l'administration est d'une complexité croissante. De plus en plus rares sont ceux qui peuvent être traités par un seul ministère, même s'ils sont de caractère purement technique, a fortiori s'ils ont des incidences politiques. Il convient, par conséquent, avant de rechercher les formules les meilleures de coordination, de faire comprendre la nécessité de cette coordination à tous les ministères, quels qu'ils soient.

18. Ce sont les autorités politiques les plus élevées du pays - Chef de l'Exécutif, Conseil des Ministres - qui ont vocation pour exercer les arbitrages ultimes. Quels organismes peuvent les aider dans leurs tâches ? La création dans presque tous les Etats d'un Secrétariat Général du Gouvernement montre que ce service correspond à un besoin évident. Peut-on lui confier certaines tâches de gestion administrative ? N'est-il pas préférable de concentrer son activité sur la préparation administrative des Conseils de Ministres ou du travail du Chef du Gouvernement, présentation des dossiers à étudier, confrontation entre les points de vue des différentes administrations, tenue des comptes rendus de procès-verbaux ?

19. Est-il nécessaire de prévoir en outre un organisme chargé d'étudier au fond les projets de textes (lois, règlements) soumis au gouvernement ? S'agit-il seulement de lui demander de vérifier la régularité des textes et leur conformité avec les dispositions constitutionnelles ? N'est-il pas utile de lui reconnaître également un certain rôle de coordination administrative, en lui donnant la possibilité d'organiser les confrontations nécessaires et de provoquer éventuellement les arbitrages du Chef de l'Exécutif ? Cet organisme doit-il avoir la forme d'un service administratif ou au contraire d'un organisme consultatif composé de personnalités indépendantes des différents départements ministériels (fonctionnaires ou magistrats) ? S'il s'agit d'un service législatif, doit-il être rattaché au Secrétariat Général du Gouvernement ?

20. D'autres formules de coordination peuvent-elles être utilisées le cas échéant : réunions de comités interministériels ou de directeurs de Cabinet ? Quels impératifs peuvent en montrer la nécessité ? Si celle-ci est reconnue, la simplicité de la procédure et son efficacité sont essentielles. Plus qu'un formalisme ou une solennité extérieurs, ce qui compte c'est la préparation matérielle et intellectuelle effectuée par le Secrétariat Général du Gouvernement et l'établissement régulier de comptes rendus.

## II. L'ORGANISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES CHARGÉES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

### A. La conception du développement

21. Le développement économique et social d'un pays ne dépend pas seulement de l'importance des ressources financières mises à sa disposition, de l'emploi rationnel et intensif de la main-d'œuvre disponible ou de la volonté politique de ses dirigeants. Politiciens et économistes sont d'accord pour estimer que l'évolution économique d'un pays sous-développé ne peut se réaliser qu'en application d'un plan de longue durée, faisant les choix nécessaires, harmonisant les méthodes d'applications, évitant les déséquilibres entre les différents secteurs d'activité. Il est donc primordial de rechercher quel organisme sera chargé de cette tâche, quelles seront sa structure, son organisation et sa compétence, de quel ministre il dépendra.

22. Le premier problème à examiner est celui de la compétence de l'organisme. Selon les cas, celui-ci peut se voir chargé uniquement de l'étude et de la conception, ou recevoir au contraire la charge de l'exécution et le contrôle des tâches entreprises. Qui dit organisme planificateur dit nécessairement intervention dans les études préalables et l'élaboration du plan, par conséquent existence au sein de cet organisme d'un bureau d'études générales et d'un bureau de planification.

23. Quel doit être le rôle de cette Administration du Plan au regard des autres administrations ? Convient-il de lui rattacher tous les organismes chargés d'études économiques ? Il paraît logique en tout cas que lui soient rattachés le Service de Statistiques et le Service d'Etudes Economiques, ce dernier ayant en particulier la charge de mettre au point les méthodes de comptabilité nationale et de tenir celle-ci.

24. Faut-il reconnaître à cette Administration du Plan le monopole des études préparatoires et de la conception des projets ? L'unité du plan implique, semble-t-il, l'unité des études et de l'élaboration ; mais ceci ne risque-t-il pas par contre de grossir démesurément cet organisme, et surtout de lui donner un caractère par trop administratif ou technocratique, en le coupant des forces vives de la nation. L'équilibre désirable peut être trouvé, semble-t-il, dans la création de groupes de travail ou de commissions spécialisées, animés, coordonnés par l'Administration du Plan. Ces commissions doivent-elles comprendre seulement les techniciens des différents ministères intéressés au problème traité, ou également des participants extérieurs à l'administration (partis, syndicats, organisations professionnelles, coopératives, chambres de commerce ou d'agriculture, etc...) ? Plus on se rapproche du stade politique, plus il est utile en effet de ne pas laisser en présence les seules administrations. D'autre part, mieux les organismes extérieurs à l'administration sont organisés, plus ils sont représentatifs, et plus leur présence est souhaitable, à la fois pour perfectionner l'élaboration de la décision et faciliter son exécution ultérieure.



25. L'élaboration du plan est normalement précédée d'une étude d'ensemble de la situation du pays, d'un inventaire économico-social. Les deux phases de la préparation : inventaire et plan, peuvent-elles être confiées à deux organismes différents ? Si cela est, ne convient-il pas de laisser toujours à l'Administration du Plan le contrôle d'ensemble de l'opération ? Cela est plus particulièrement vrai si le gouvernement a eu recours aux services d'experts privés, de bureaux d'études, ou d'experts fournis par l'assistance technique. Il est difficile de préciser quand il est possible ou utile de faire appel à ces personnes étrangères à l'administration nationale. Même s'il en est ainsi, est-il possible de ne pas avoir dans un pays une Administration du Plan, même peu nombreuse ? N'est-elle pas au contraire indispensable pour suivre et contrôler le travail, assurer la nécessaire liaison avec les autorités gouvernementales, éviter que ne soient perdues de vue les préoccupations psychologiques et humaines ?

#### B. L'exécution du Plan

26. Il faut également se préoccuper des compétences de l'Administration du Plan en ce qui concerne son exécution. Le plan le mieux conçu ne peut jamais être exécuté dans les termes exacts où il a été prévu ; une adaptation continuelle est donc nécessaire car il n'y a pas, surtout dans ce domaine, une différence de nature entre la décision initiale et les décisions révisées. Cette révision ne peut se faire que si l'Administration du Plan peut suivre régulièrement la mise en oeuvre du Plan par des comptes rendus et des statistiques, notamment.

27. Faut-il, en outre, confier à cette Administration un rôle actif dans l'exécution du Plan : recherche des ressources (investissements publics et privés) et des personnels étrangers nécessaires, gestion des crédits du Plan ? Cette dernière opération doit-elle ou non être jumelée avec la gestion du Budget proprement dit, de façon à opérer de la même manière toutes les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation des dépenses ? Ce désir d'unification peut être un argument pour le rattachement de l'Administration du Plan au Ministère des Finances. S'il n'en est pas ainsi décidé, on peut se demander s'il n'est pas préférable de reconnaître la compétence de l'Administration du Plan en ce qui concerne l'engagement et l'ordonnancement des dépenses, sur proposition bien entendu des ministères chargés d'apprécier les opérations techniques elles-mêmes. Cela donne à l'Administration du Plan les moyens les plus efficaces pour ajuster l'exécution à la conception. Les opérations techniques resteraient ainsi de la compétence de chaque ministère compétent et les opérations financières de liquidation de la compétence du Ministère des Finances.

#### C. Le rattachement ministériel

28. La question de savoir de quel membre du gouvernement doit dépendre l'Administration du Plan est au premier chef de nature politique. Il n'est pas question ici de l'examiner sous cet angle. Sur le plan administratif, deux préoccupations doivent être soulignées. Afin d'assurer l'efficacité de cette administration et son autorité à l'égard des autres administrations, il convient de donner au ministre placé à sa tête des pouvoirs particuliers de coordination. Mais il faut éviter la création d'un super-ministère dont

l'action porterait atteinte aux responsabilités des autres administrations et qui pourrait apparaître comme remplissant des fonctions d'arbitrage revenant normalement au Chef de l'Exécutif.

29. Trois solutions peuvent donc être proposées : rattachement du Chef du Gouvernement, inclusion au sein du Ministère des Finances, création d'un département spécialisé (ce département ayant de préférence vocation pour ce seul problème). La première solution est techniquement la meilleure. Si elle ne peut être retenue pour des raisons politiques, il est indispensable que le ministre chargé du Plan puisse travailler en liaison étroite avec le Chef du Gouvernement.

#### D. Organes annexes

30. La mise en oeuvre des plans d'équipement s'accomplit généralement en recourant à des organismes administratifs ou para-administratifs (établissements publics, sociétés d'économie mixte etc...). Leur multiplication ne risque-t-elle pas d'obérer lourdement les finances publiques ou d'entraîner le départ de certains éléments parmi les meilleurs de l'administration ? On est amené à se demander dans quelle mesure ces organismes sont indispensables, surtout dans des économies socialistes ou socialisantes. Leur rôle ne pourrait-il être tenu directement par l'administration elle-même ? Leur création ne devrait-elle se produire que lorsqu'elle permet de faire coopérer à l'exécution du plan, soit des éléments étrangers au pays intéressé, soit des éléments du secteur privé ? N'est-on pas amené à prévoir un contrôle étroit de ces organismes pour que leur action corresponde exactement à celle prévue par le Plan et mise en oeuvre par les ministères techniquement compétents ?

### III. STRUCTURE DES SERVICES EXTERIEURS ET DES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES

31. Nous ne nous sommes occupés jusqu'à présent que des administrations centrales, c'est-à-dire des services qui, placés directement sous l'autorité et à proximité des ministres, préparent les grandes lignes de l'action administrative, conçoivent celle-ci sous l'impulsion et le contrôle des autorités politiques. Par contre les services extérieurs sont ceux qui sont chargés, dans toutes les parties du monde, d'exécuter cette action administrative.

#### A. Administration centrale et services extérieurs

32. Comment peut-on distinguer la compétence des administrations centrales et celle des services extérieurs? La distinction entre conception et exécution suffit-elle à régler la question? Il ne semble pas, car d'autres facteurs interviennent. D'une part, certaines tâches d'exécution ont une ampleur telle qu'elles ne peuvent être suivies et réglées par un service central, par exemple la construction d'un grand barrage ou l'utilisation des ressources minières. D'autre part, le nombre restreint de fonctionnaires compétents dans un domaine donné peut conduire à les rassembler tous au service central au moins pendant un temps. Il faut alors les doter des moyens de contact et de déplacement nécessaires. Enfin, certaines questions, par leur nature, gagnent à être suivies d'une manière centralisée, par exemple la recherche scientifique. On peut même se demander si cette centralisation n'est pas préférable pour certaines tâches techniques: établissement des rôles d'impôts directs, peut-être perception des impôts indirects ou établissement des ordonnances de paiement des agents publics (au moins d'un certain grade)?

33. Ceci aboutirait à envisager la création dans certaines administrations centrales, de services d'exécution. Ceux-ci peuvent-ils être fusionnés avec les services de conception (ce pourrait être le cas par exemple des services miniers)? Ou bien faut-il séparer entièrement les deux fonctions (par exemple pour les services fiscaux)? Ne peut-on même envisager dans certains cas très limités (voir para.30) de confier l'exécution à un organisme technique spécial?

34. La répartition des tâches entre les services extérieurs est évidemment la conséquence des mesures prises à l'échelon central en ce qui concerne la compétence des ministères. Il ne paraît pas logique de faire dépendre un même service extérieur de plusieurs ministères. Ceci est par contre très concevable s'il s'agit d'un seul ministère. Il n'est pas indispensable en effet, que l'on retrouve intégralement à l'échelon local, les structures des administrations centrales. Il peut se faire, par exemple, que les différents services d'un même ministère soient représentés par un seul service extérieur.

#### B. Le cadre des circonscriptions

35. Le cadre géographique dans lequel les services extérieurs doivent exercer leur activité dépend de facteurs différents, sinon opposés. Il faut tenir compte des nécessités techniques et des caractéristiques propres de chaque service (inutile de créer un service forestier s'il n'y a pas de forêts) mais aussi des liaisons avec les autres services extérieurs, notamment ceux chargés du commandement local dans chacune des circonscriptions administratives.

36. Les circonscriptions administratives de commandement doivent être organisées en premier lieu, compte tenu de préoccupations politiques : structures ethniques et religieuses, divisions politiques, structures sociales, moyens de communication etc.. Les dimensions de la cellule administrative de base dépendent encore de la possibilité de disposer du personnel compétent, suffisant. Mais dans quel cadre ces cellules de base vont-elles être regroupées? Ce regroupement régional doit-il comprendre de nombreuses cellules ou seulement un petit nombre? Dans ce dernier cas faut-il prévoir un échelon intermédiaire entre la circonscription de regroupement et le Gouvernement? Ne risque-t-on pas d'alourdir énormément le mécanisme de commandement? A l'inverse l'existence de grandes régions de commandement n'est-elle pas le moyen le plus efficace de permettre au Gouvernement, par l'intermédiaire des Chefs de ces régions, d'avoir un contact étroit avec les populations et de mieux leur faire comprendre le sens de son action et l'orientation de sa politique?

### C. Les services extérieurs du Plan

37. Il n'y a sans doute pas de Plan concevable et réalisable sans une forte structure locale. Deux fonctions différentes doivent être envisagées, l'une d'information, l'autre de réalisation. La tâche d'information consiste à renseigner le Gouvernement et les autorités responsables sur les besoins, les préoccupations et les réactions des populations. Elle consiste également à faciliter l'information de celles-ci sur les intentions du Gouvernement, le sens de l'effort à accomplir, les résultats à en attendre. La réalisation du Plan implique d'autre part la mise en oeuvre de mesures d'exécution qui, selon leur nature ou leur importance, sera, ou non, confiée à un service local. Il va de soi, en effet, que la réalisation de grands travaux (construction d'un pont, d'un aérodrome, etc..) ne peut être opérée que par des services centraux; d'autres opérations par exemple (petit équipement rural, opérations de développement régional) sont normalement suivies et réalisées par des services régionaux ou locaux.

38. Ces deux tâches, la première plus politique, la deuxième plus technique, doivent-elles être menées par les mêmes organismes? Si elles sont confiées à des organismes distincts, quelle forme ceux-ci peuvent-ils prendre?

39. La tâche d'information ne peut se réaliser sans le concours et la participation des autorités politiques : parlementaires, élus locaux, dirigeants de partis politiques, ainsi que des représentants des intérêts économiques et sociaux (association de producteurs, coopératives, syndicats, etc..). Ceci implique la création de commissions régionales où tous ces éléments puissent se retrouver. Ces commissions doivent-elles avoir seulement un rôle d'information ou délibérer sur l'élaboration ou l'exécution du Plan? Est-il souhaitable qu'elles fassent au ministère chargé du Plan des propositions précises sur les mesures à prendre? La notion du plan national de développement paraît faire obstacle, vu les dimensions géographiques, économiques et humaines des Etats considérés, à la multiplication de plans régionaux non coordonnés. N'est-il pas souhaitable et normal en toutes circonstances que ces commissions puissent être mêlées très étroitement à la préparation régionale des plans, c'est-à-dire qu'elles soient à même de délibérer sur les projets relatifs à l'expansion

de la région considérée surtout en matière de développement agricole? S'il paraît difficile que leur soit confié le soin d'exécuter le plan, ne doivent-elles pas donner un avis sur les modalités d'exécution, avant que celles-ci ne soient définitivement arrêtées? Enfin, elles sont un instrument indispensable pour éclairer les populations intéressées, pour faire, en quelque sorte les "relations publiques" du Plan dans le domaine régional (sans préjudice bien entendu de l'action que les gouvernements d'une part, les partis politiques d'autre part, peuvent et doivent mener).

40. La tâche technique appartient normalement aux services extérieurs des différentes administrations compétentes. Ceux-ci participent en outre à la préparation du travail des commissions régionales. Quels rapports chaque service technique va-t-il entretenir avec les autres services, pour la préparation et surtout pour l'exécution du Plan? Les services doivent en effet avoir conscience qu'un plan de développement implique équilibre et harmonie. Comment envisager les méthodes de coopération et, le cas échéant, les structures indispensables à la réalisation de cet objectif?

41. Est-il possible de laisser à chaque administration sa totale indépendance, sous l'autorité de son Ministre, la liaison se faisant par des contacts fréquents, mais inorganiques? N'est-il pas indispensable au contraire de donner au responsable de l'un de ces services une sorte de droit de coordination, c'est-à-dire la possibilité de provoquer les réunions nécessaires? Ne convient-il pas d'aller encore plus loin et de donner à une autorité déconcentrée une responsabilité directe dans la préparation et l'exécution du Plan? Le responsable régional du Plan serait évidemment rattaché au Ministère chargé du Plan, il devrait provoquer les réunions des commissions régionales envisagées ci-dessus, diriger les réunions de coordination des services techniques, et, le cas échéant, arbitrer entre ces services, sous réserve bien entendu d'une révision possible à l'échelon national. Il n'aurait donc pas par lui-même des tâches d'exécution, mais devrait être l'élément moteur et dynamique de la politique du Plan.

#### D. La coordination à l'échelon régional

42. C'est au niveau des régions que se pose le problème des liaisons et de la coordination. Deux thèses s'opposent traditionnellement : l'unité d'action présuppose que le représentant régional du Gouvernement puisse disposer de certains pouvoirs sur les représentants régionaux des Ministères spécialisés; les préoccupations techniques et le légitime souci d'autorité des Ministres conduisent à des liaisons horizontales sans subordination d'aucune sorte. Ne convient-il pas dans un pays en pleine évolution que le Gouvernement dont dépendent les Chefs des régions administratives puisse à la fois leur donner des instructions sur toutes les catégories de problèmes et leur confier le soin d'harmoniser les points de vue, soit par des procédures de conciliation (commissions régionales de coordination), soit même en disposant d'un certain pouvoir de décision?

43. La correspondance entre services techniques et ministères devrait alors passer par le Chef de la Circonscription Régionale ou du moins il devrait en être totalement informé. Par contre, il devrait rendre compte à chaque Ministre des décisions prises dans les domaines qui sont les leurs, les informer des autres décisions les intéressant, suivre les instructions et ordres reçus des administrations centrales, et n'agir d'ailleurs que dans le cadre de délégations données par les Ministres.

44. Ce regroupement régional des administrations doit-il affecter également les organismes chargés de préparer et d'exécuter le Plan? Pour certains, le caractère spécifique des problèmes de développement est tel qu'ils doivent rester à l'écart des administrations d'encadrement politique. C'est faire du Plan un outil purement technique alors que, à bien des égards, il apparaît que son exécution et même sa préparation sur le plan régional et local dépendent de données psychologiques et politiques. Ce qui est prépondérant pour le développement, du moins au niveau des populations, n'est-ce pas la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être amenées à coopérer à cette action nouvelle? Est-il concevable que deux autorités, l'une technique et économique, l'autre administrative et politique, assument des responsabilités d'ensemble dans le cadre d'une région donnée? Peut-on envisager, sans risque de désordre, d'avoir des circonscriptions régionales différentes, l'une pour les problèmes économiques, l'autre pour les problèmes d'administration générale? Un service comme celui des Travaux Publics, indispensable à l'activité courante de l'administration, mais encore plus à l'exécution des plans, peut-il voir son action coordonnée par deux organisations régionales différentes?

45. Tels sont les facteurs susceptibles d'orienter l'examen des deux questions fondamentales : la coordination régionale et locale doit-elle être réalisée à la fois sur le plan politique et sur le plan économique ou séparément sur chacun de ces plans? Une telle coordination peut-elle être réalisée par des contacts bilatéraux ou multi-latéraux ou bien par des commissions régionales, ou est-il nécessaire de donner à un Représentant Régional du Gouvernement, par délégation des Ministres compétents, de véritables pouvoirs d'arbitrage, sinon même de décision?

#### IV. - PROBLÈMES DE FONCTIONNEMENT ET DE METHODE

##### A. Les problèmes de la législation

46. Une remarque générale concernant les textes législatifs et réglementaires doit être faite (sans préjudice de ce qui a été dit plus haut sur la coordination à effectuer dans ce domaine, para.19)<sup>1/</sup>. Nombre de procédures administratives découlent encore directement des textes appliqués avant l'indépendance des Etats. Ces textes ne tiennent évidemment pas compte des structures politiques nationales, mais souvent les transpositions peuvent être faites facilement; dans de nombreux cas même, de nouveaux textes ont été pris. Plus grave est la difficulté tenant à l'extrême complexité de ces règles et procédures, peu adaptées souvent au système politique nouveau, encore moins aux possibilités humaines et techniques des administrations intéressées. Il en résulte souvent un décalage considérable entre le droit et le fait, la procédure théorique et la pratique suivie, avec tous les risques d'anarchie administrative que cela peut entraîner. Il vaudrait mieux des règles plus simples, plus facilement applicables et partant, mieux appliquées. Certains Etats se sont inquiétés du problème; cette préoccupation est certainement fondée et elle doit être largement étendue.

47. Comment procéder à une telle réforme de la législation et de la réglementation? Peut-elle être préparée par les organes administratifs, compte tenu de leur compétence normale? Ce serait sans doute dans la plupart des cas leur confier une tâche au-dessus de leurs moyens et des possibilités matérielles de leur personnel. Peut-on faire appel à des experts étrangers ou à des organismes d'étude? S'ils présentent les qualités techniques, administratives et humaines nécessaires, c'est une procédure qui peut être retenue à condition que soient associées à leurs travaux les administrations intéressées et que ceux-ci se déroulent selon les directives générales des autorités politiques du pays. La technique administrative et juridique indispensable doit être un moyen à la disposition des dirigeants nationaux.

##### B. Le contrôle de l'action administrative

48. Il est très important que l'action administrative suive correctement les directives de l'autorité gouvernementale. Indépendamment du contrôle politique qui s'exerce selon les voies constitutionnelles dans les Parlements ou que les partis peuvent entreprendre, le Gouvernement doit disposer de moyens efficaces de contrôle sur ses collaborateurs proches et lointains.

49. A quel organe un tel contrôle peut-il être confié? Doit-il avoir compétence pour toutes les administrations ou être spécialisé et divisé ministère par ministère? Dans le premier cas, de quel membre du Gouvernement doit-il dépendre? S'il est placé sous les ordres du Chef de l'exécutif, ce qui paraît normal, comment organiser la dépendance nécessaire à l'égard des autres membres du Gouvernement? Doit-il disposer du pouvoir de réformer, modifier ou remplacer les décisions des autorités centrales ou être simplement doté des pouvoirs les plus larges de s'informer sur pièce et sur place? Sa compétence doit-elle s'étendre aux seuls services extérieurs ou aussi aux administrations centrales?

---

<sup>1/</sup> La distinction entre loi et règlement est généralement prévue par les Constitutions des Etats, et n'est donc pas étudiée dans ce rapport.

50. Un grand nombre d'Etats d'expression française ont une juridiction chargée des problèmes du contentieux administratif et compétente à ce titre, pour contrôler les actes des différentes autorités administratives et gouvernementales. Cette juridiction risque d'être inefficace si son action est mal comprise des requérants éventuels ou des autorités politiques. N'est-il pas possible de transformer cette juridiction de manière à en faire un organe de contrôle des seules autorités subordonnées, agissant sur la plainte des particuliers et susceptible d'annuler les actes de ces autorités? Plus que d'un contrôle juridictionnel, il s'agirait d'une sorte de contrôle hiérarchique non pas spontané comme celui envisagé plus haut (para.49) mais provoqué. L'organe chargé de ce contrôle doit-il être une juridiction spécialisée? Ou n'est-il pas possible pour des raisons de simplicité et d'économie des moyens, de confier cette tâche à une section spécialisée de la Cour Suprême de l'Etat? Ne peut-on même envisager que ce même organisme soit en même temps chargé de participer à la préparation des textes législatifs ou réglementaires (voir para.19).

### C. Les dépenses de l'Etat et leur contrôle

51. Les règles concernant les dépenses de l'Etat doivent être suffisamment simples pour être comprises et appliquées, suffisamment efficaces pour empêcher les abus et donner à l'action gouvernementale tout son sens et tout son rendement. Ce sont peut-être à elles que s'appliqueraient le mieux les critiques générales formulées plus haut (para.46). Quelques orientations seulement peuvent être données.

52. Le Ministère des Finances est normalement chargé seul d'effectuer le paiement de toutes les dépenses administratives. Mais sur le vu de quel document paiera-t-il et dans quel cadre agira-t-il? Le deuxième problème est relativement simple: un service d'exécution (Trésor) fonctionne au Ministère des Finances; les dépenses à payer localement le sont par des représentants permanents de ce service. Faut-il ou non maintenir les agents spéciaux et les régies d'avance ou ne peut-on envisager des tournées régulières des agents du Trésor implantés dans les circonscriptions administratives? Faut-il donner au payeur un droit de contrôle sur la dépense ou doit-il limiter son action à la vérification de la validité formelle du titre de paiement et à l'existence des crédits au poste budgétaire correspondant.

53. Le premier problème est plus difficile à résoudre. Les différents ministères doivent avoir la possibilité de suivre leur propre dépense, correspondant normalement à leur activité. Mais ceci implique qu'ils aient à leur disposition un service ou un bureau financier, ce qui n'est pas toujours réalisable, compte tenu des moyens en fonctionnaires et en crédits. Est-ce nécessairement souhaitable? La centralisation de la gestion des crédits au Ministère des Finances peut se justifier par un désir d'économie ou par le souci de contrôler efficacement leur utilisation. Si chaque Ministère gère ses propres crédits, il est indispensable que le Ministère des Finances puisse suivre cette gestion et intervenir au besoin avant que la dette de l'Etat ne soit née. Le système de contrôle financier exercé auprès d'un Ministère par un représentant de l'administration des finances est peut-être trop lourd. Ne peut-on alors distinguer deux catégories de dépenses, dépenses régulières (personnel, entretien) et dépenses spéciales (équipement, matériel)? Les premières seraient engagées et ordonnancées par le seul Ministre intéressé, les autres impliqueraient un visa du Ministère des Finances, non seulement lors de l'établissement du titre de paiement mais aussi lors de la décision initiale d'effectuer l'opération d'achat ou de travaux.



54. Toute procédure simplifiée et allégée implique des possibilités de contrôle accrues. Ce contrôle doit pouvoir porter sur les différentes catégories d'opérations financières et sur ses différents aspects. On est ainsi amené à se demander s'il n'y a pas intérêt à le fusionner avec le contrôle général de l'action de l'administration envisagé plus haut (para.49). La conformité des décisions à l'acte essentiel que constitue le budget n'est-il pas l'un des éléments de l'obéissance de l'administration au Gouvernement? Cet organe de contrôle (ou d'inspection) devrait donc pouvoir vérifier toutes les pièces financières et comptables. L'efficacité de son action dépendra avant tout des possibilités de sanction qu'elle risque d'entraîner. Est-il souhaitable, compte tenu des facilités des communications, de lui donner le droit de prendre de telles mesures? Il ne le paraît pas. Par contre, les rapports transmis directement au Ministre des Finances (s'ils ont des incidences financières) et au Chef du Gouvernement devraient être assortis automatiquement de propositions tendant à redresser les erreurs ou les fautes commises et à sanctionner leurs auteurs.

55. Est-il enfin nécessaire d'organiser un contrôle portant a posteriori sur les différentes opérations financières et sur les comptes de l'Etat? Ce deuxième contrôle ne risque-t-il pas d'alourdir outre mesure le fonctionnement de l'administration? Si le contrôle par inspection porte sur l'ensemble de l'administration et de son activité financière et comptable, il peut être plus efficace de s'en tenir là. La multiplicité des contrôles n'énerve-t-elle pas le contrôle? Si l'on estime utile d'organiser ce contrôle, à qui peut-il être confié? Ne peut-on donner compétence à l'organisme chargé du contrôle juridictionnel de l'administration (para.50)? On aurait ainsi un système relativement simple, le contrôle par inspection étant confié à un seul organisme, le contrôle a posteriori à une seule juridiction.

56. Ces méthodes sont-elles applicables aux dépenses d'investissement effectuées sur des fonds publics nationaux, soit sur les fonds provenant de dons ou prêts accordés à l'Etat? Comme il a été dit plus haut (para.27), il paraît nécessaire que l'engagement et l'ordonnancement soient effectués par l'administration du Plan. Cela ne diminue pas, mais précise seulement le rôle des administrations intéressées. Ce sont elles qui doivent donner une appréciation technique sur les projets à réaliser, au moment où l'on décide de passer à leur exécution, comme au moment de l'évaluation des sommes à payer. Elles pourraient jouer en quelque sorte le rôle de conseillers techniques de l'administration du Plan, à moins que d'autres formes de contrôle ne soient contractuellement prévues par l'assistance financière. Le paiement des sommes dues pourrait s'effectuer selon la même procédure que pour l'exécution du budget, par l'intermédiaire du Trésor national, ne contrôlant que la régularité formelle de l'ordre de paiement et l'existence de crédits disponibles au compte débité.

#### D. Les méthodes de travail

57. Les méthodes de travail devraient être un souci constant des administrations nationales. Pour ce faire, il importe qu'un service en ait officiellement la charge; ce peut être soit le Ministère de la Fonction Publique, soit dans le cas contraire, le Ministère des Finances ou mieux encore la mission d'inspection (para.49).

58. Un soin particulier doit être apporté à des problèmes mineurs comme ceux du classement, de l'archivage ou de la présentation des pièces à la signature. Ne peut-on organiser régulièrement un enseignement professionnel de méthodes de travail pour de telles questions, sous forme par exemple de stages de perfectionnement ou de cours du soir? Est-il possible de confier à un seul Service l'archivage de l'ensemble des documents administratifs, ce Service ayant ses correspondants dans chaque Ministère ou même mettant un de ses agents à la disposition de chaque Ministère.

59. La présentation des décisions que les ministres ou le chef de l'exécutif doivent signer doit également être étudiée de manière à simplifier leur tâche et à faciliter la coordination du travail au sein d'un ministère et entre les différents départements ministériels. Il est facile d'imaginer un système de présentation dans lequel l'administration d'origine obtiendrait, sur une pièce unique, l'avis ou l'accord des autres Services ou justifierait que cette consultation n'est pas nécessaire.

## V. - REALISATION D'UNE REFORME ADMINISTRATIVE

60. Les observations présentées ci-dessus ne peuvent aboutir logiquement qu'à une réforme de l'administration. Des problèmes particuliers ont dû être résolus par les Etats au moment où ils accédaient à l'indépendance. Au fur et à mesure que leur gouvernement se préoccupait de développer leur planification économique, ils ont recherché les meilleures méthodes pour organiser leur administration du Plan. Très rares cependant ont été les Etats qui ont pu effectuer une réforme d'ensemble de leur système administratif.

61. Est-il préférable de prendre isolément chacun des problèmes ou chacune des administrations intéressées et d'apporter progressivement les solutions les plus souhaitables? Ou vaut-il mieux au contraire procéder à une étude d'ensemble, secteur administratif par secteur administratif? Cette dernière méthode a l'avantage de faciliter des problèmes de coordination; elle permet d'appliquer dans plusieurs administrations des solutions identiques; elle facilite, le cas échéant, les répartitions nouvelles de compétence. Par contre, elle a l'inconvénient d'allonger les procédures de révision et de soumettre l'ensemble de l'administration à un effort d'adaptation d'autant plus difficile qu'il est plus général. On peut remédier cependant à certains de ces inconvénients en mettant en place au fur et à mesure les nouvelles structures et en utilisant les nouvelles méthodes, dès lors qu'un plan général de réformes administratives a pu être tracé.

62. Les fonctionnaires sont généralement peu favorables à toute réforme d'ensemble de l'administration car ils craignent que celle-ci n'aboutisse à une diminution de leur nombre. Il semble à l'inverse pourtant que ce soit non pas une diminution du nombre mais une meilleure affectation des personnels qui soit à réaliser. L'étude à entreprendre devrait en effet comporter l'appréciation des effectifs nécessaires en même temps que **l'examen critique de ceux existant**. Pour éviter l'hostilité des syndicats des fonctionnaires et les mettre en mesure d'apporter une contribution efficace à l'oeuvre à entreprendre, ne peut-on leur demander de participer par leurs dirigeants les plus qualifiés aux études préalables à toute réforme administrative?

63. Enfin, à qui peut-on confier la préparation d'une telle réforme? Les remarques présentées à propos d'une réforme de législation (voir para.46) sont encore plus valables ici. La réforme peut être préparée par les administrations intéressées, soit par un groupe spécialisé de fonctionnaires de l'Etat, soit par appel à des concours extérieurs. Ce pourrait être de bonne méthode d'associer au travail, en toute hypothèse, les fonctionnaires des organismes de coordination et d'inspection. Au cas où il serait fait appel à des organismes extérieurs, la coopération de fonctionnaires nationaux éviterait certainement à ces organismes de graves erreurs d'appréciation et permettrait en même temps de perfectionner les fonctionnaires amenés à participer à ce travail. Quels sont les critères permettant de choisir une méthode plutôt qu'une autre? Il ne paraît pas qu'il puisse y avoir en ce domaine de règle générale.

## CONCLUSIONS

64. L'amélioration des structures et des méthodes administratives est une tâche permanente qui ne peut se réaliser d'un trait de plume. Elle implique une coopération entre toutes forces vives de la nation. Il est possible par conséquent que l'intervention des forces politiques et plus spécialement des partis, modifie les réflexions et suggestions faites plus haut. Dans quelle mesure est-il souhaitable et possible qu'un parti politique intervienne dans le fonctionnement des rouages administratifs? Convient-il de lui reconnaître ou non une sorte de droit de contrôle? Certaines attributions peuvent-elles lui être confiées, notamment dans l'encadrement administratif de la nation, dans la conception ou l'exécution du Plan de développement?

65. Une chose semble devoir être évitée: le partage ou la confusion des responsabilités, dans le cadre de deux administrations parallèles, presque inéluctablement concurrentes. Les autorités gouvernementales doivent donc définir clairement ce qu'elles attendent de l'administration, et ce que les forces politiques doivent faire. C'est mettre l'accent une fois de plus sur la primauté du Gouvernement et du politique sur l'administration. Celle-ci ne doit pas être une force autonome, ne doit pas s'isoler du pays; elle dépend des autorités politiques qui ont la responsabilité ultime du destin de la Nation. Cette dépendance fait à la fois la servitude et la grandeur de l'administration, mais elle postule, en même temps, que les gouvernements accordent tous leurs soins à son organisation et à ses modalités de fonctionnement.