

49236



NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITEE

E/CN.14/UAP/23  
11 may 1964

Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Conférence africaine des directeurs de  
la fonction publique et des directeurs  
des écoles nationales d'administration  
Addis-Abéba, 18-29 mai 1964

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES PUBLICS EN FRANCE  
ET DANS LES PAYS AFRICAINS  
(AVEC REFERENCE PARTICULIERE AUX ECOLES ET INSTITUTS  
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE)

(par François Gazier, Directeur de l'Ecole Nationale  
d'Administration, Paris)

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
CONSEILS D'ADMINISTRATION  
LA FONCTION PUBLIQUE ET DES DIRECTEURS  
DES ECOLES NATIONALES D'ADMINISTRATION  
Addis-Abeba, 18-22 mai 1964

## LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES PUBLICS EN FRANCE

## ET DANS LES PAYS AFRICAINS

(AVEC REFERENCE PARTICULIERE AUX ECOLES ET INSTITUTS

D'ADMINISTRATION PUBLIQUE)

1. Les conséquences de l'indépendance et les nécessités du développement ont conduit les pays d'Afrique à se doter des structures et des institutions propres aux Etats modernes et notamment à créer ou à rénover fondamentalement leur administration publique, ce qui impliquait tout d'abord un grand effort de formation de leurs corps de fonctionnaires.

2. Pour cela ils se sont généralement inspirés des méthodes et institutions qui ont fait leurs preuves dans les pays déjà industrialisés, les anciennes Puissances coloniales tout d'abord, l'Angleterre, la France, et les Etats-Unis d'Amérique ensuite.

3. Mais entre ce que l'on peut appeler les modèles européens ou américains et les réalisations des nouveaux Etats africains qui s'en sont inspirés, il y a souvent une grande distance et de profondes différences.

4. Ces différences sont dues pour une part au retard de l'équipement administratif africain en l'état de sous-développement du pays. Elles découlent aussi de la volonté d'adapter la formation des fonctionnaires africains aux besoins spécifiques de pays dont les données ethniques, géographiques, politiques, culturelles, etc., sont souvent très loin de celles qui sont à la base des civilisations européenne ou américaine.

5. Il est particulièrement intéressant de démêler ces divers facteurs, dans une comparaison méthodique des institutions de formation en pays industrialisé et en Afrique.

6. C'est ce qu'on se propose de faire ici en ce qui concerne la France d'une part, les Etats francophones d'Afrique d'autre part, et en nous référant tout spécialement aux écoles d'administration, l'Ecole nationale d'administration française et ses homologues africaines.

7. Le système de formation des fonctionnaires en France est assez complexe. On se bornera à en rappeler ici les traits essentiels:

- a) Il insiste sur la formation en début de carrière, combinant volontiers les deux fonctions de recrutement et de formation, et ne fait qu'une place accessoire aux préoccupations de recyclage;
- b) Il associe l'enseignement général des universités à celui, plus spécifique, d'écoles de fonctionnaires instituées au sein même de l'administration;
- c) Il fait un emploi massif du procédé du concours;
- d) Il applique des programmes qui se situent à mi chemin entre la culture générale et la spécialisation professionnelle, faisant une large place aux disciplines juridiques et économiques;
- e) Il reste fidèle à des méthodes d'enseignement assez classiques (cours et conférences), faisant toutefois une large place au stage éducatif, beaucoup plus réservé en revanche sur certaines méthodes modernes telles que par exemple l'étude des cas.

8. Tout ceci correspond assez directement à toute une série de données sociologiques, politiques, administratives propres à la France d'aujourd'hui.

9. On rappellera les principales :

- a) Assez large attrait de la fonction publique dans la jeunesse et prestige tout particulier des grandes carrières administratives, d'où un nombre suffisant de candidats valables pour qu'une réelle sélection puisse être établie;
- b) Population largement alphabétisée et scolarisée. Enseignement scolaire et universitaire suffisant pour donner à tous les niveaux une bonne culture générale, mais ne comportant pas de spécialisations poussées, d'où la nécessité d'écoles proprement administratives;
- c) Tradition démocratique d'égalité de tous devant les emplois publics, d'où rejet, à de rares exceptions près, de tout système de recrutement autre que fondé sur le mérite;
- d) Neutralité politique absolue de l'administration excluant tout patronage et tout souci de formation politique des candidats à la fonction publique;

- e) Structure de la fonction publique fondée sur la notion de carrière, d'où la nécessité d'une formation assez polyvalente au départ;
- f) Structure très centralisée et très uniforme de l'administration française, d'où l'importance beaucoup plus grande donnée à la formation des fonctionnaires d'Etat (administrations centrales et services extérieurs) qu'à celles des agents des collectivités locales.

10. Dans l'ensemble des institutions qui concourent à la formation des fonctionnaires français, l'ENA n'est qu'un élément parmi d'autres. Elle ne forme qu'un petit nombre des fonctionnaires français (une centaine chaque année). A côté d'elle beaucoup d'autres écoles plus spécialisées ont la charge de former d'autres catégories de fonctionnaires (enseignants, militaires, ingénieurs, magistrats, agents des impôts, du trésor, des douanes, des postes et télécommunications, de la santé publique, de la sécurité sociale, etc.). Afin beaucoup de fonctionnaires accèdent directement après concours à leurs administrations et ne sont pas formés en école.

11. Néanmoins parmi toutes ces institutions, l'ENA, qui se situe à l'échelon le plus élevé de la fonction publique française, reste la plus importante, la plus connue et surtout la plus révélatrice des principes et méthodes de formation en usage en France.

12. On en retracera donc les grandes lignes.

#### Mission

13. L'ENA a la charge et le monopole du recrutement et de la formation des fonctionnaires d'administration générale des corps et cadres supérieurs de l'Etat français (Conseil d'Etat, Inspection des finances, Cour des comptes, diplomatie, corps préfectoral, administrateurs civils des principaux ministères). C'est donc en même temps un organe de recrutement et de sélection et un établissement de formation.

Statut

14. L'ENA ne relève pas de l'Education nationale, mais directement du Premier Ministre. C'est un établissement public administratif de niveau post-universitaire. Le personnel de direction et d'encadrement est constitué par quelques fonctionnaires ou universitaires détachés à plein temps. En revanche le personnel enseignant (professeurs, maîtres de conférence, directeurs de séminaires) se compose de fonctionnaires ou d'universitaires qui ne lui consacrent qu'une faible partie de leur temps. Et il en est de même des membres des jurys.

15. Quant aux élèves, ils ont la qualité de fonctionnaires, perçoivent un traitement et à la sortie s'engagent à servir l'Etat pendant au moins dix années.

Mécanisme

16. Chaque année deux concours, ouverts l'un aux étudiants l'autre aux jeunes fonctionnaires, opèrent une sélection sévère parmi les nombreux candidats (700 environ pour moins d'une centaine de places). Les élèves reçus passent alors une année entière en stage hors de Paris en général auprès du préfet d'un département. Ils retournent ensuite à l'Ecole pour un cycle d'études au cours duquel ils font également un second stage plus bref dans une entreprise privée, industrielle ou commerciale. Tout au long des 28 mois que dure la scolarité les élèves sont notés et subissent des épreuves écrites et orales sur toutes les parties du programme. Le total de ces notes détermine leur classement final qui joue un rôle essentiel puisque c'est dans l'ordre de ce classement que, le dernier jour, les élèves eux-mêmes choisissent leur propre affectation dans la liste des postes offerts à leur promotion. Comme l'intérêt et le prestige des carrières dans les grands corps qu'obtiennent les premiers l'emporte de beaucoup sur l'attrait des postes dans les ministères dont doivent se contenter les derniers, il y a là pour les élèves un grand facteur d'émulation et une puissante incitation au travail.

### Méthodes

17. L'enseignement se partage à peu près également en périodes de stage et périodes d'études. Les stages sont à la fois d'information et de participation au travail de l'administration ou de l'entreprise. Quant aux études, elles n'accordent qu'une place restreinte aux cours magistraux, donnant systématiquement la préférence au travail d'équipe en petits groupes, dans des conférences ou séminaires.

### Programmes

18. Le programme de l'enseignement à l'ENA est le même pour tous les élèves, quelle que doive être leur future carrière administrative. Les sections que comportait l'Ecole à sa fondation ont été supprimées en 1950. Ce programme porte sur quatre disciplines de base: matières administratives et juridiques, matières économiques et financières, relations internationales, matières sociales; et accessoirement sur diverses notions d'administration pratique: comptabilité, statistique, gestion des entreprises, organisation et méthodes. Il exige également la connaissance de deux langues vivantes.

19. A qui tourne maintenant ses regards vers l'Afrique, le cadre où s'insèrent les problèmes de la formation des fonctionnaires publics apparaît largement différent.

20. Sans doute certaines données se retrouvent-elles identiques.

21. C'est le cas notamment pour la prédominance accordée à la formule de l'administration de carrière. Elle s'impose, plus encore qu'en Europe, dans des pays où l'enseignement est peu spécialisé, le secteur privé administratif presque inexistant et où l'on ne dispose dans les administrations publiques que de peu de personnel pour des tâches multiples et urgentes. La formation des fonctionnaires doit donc, comme en France, demeurer largement polyvalente.

22. Certaines d'autres de ces données restent parfois assez voisines:

- a) Il n'est pas rare de trouver dans les pays africains un assez large attrait pour la fonction publique, et ceci d'autant plus qu'il n'y a guère de concurrence du secteur privé. Dans la mesure où la

b) L'existence dans ce domaine d'une assistance technique de la part des organisations internationales et de certains Etats industrialisés qui peut contribuer dans une mesure limitée mais appréciable à l'effort de formation des fonctionnaires africains, aussi bien sur place (aide à la création et au fonctionnement des écoles nationales) qu'à l'étranger (stages dans les écoles ou les administrations des pays industrialisés).

25. Ces diverses constatations conduisent selon nous à la fois à justifier l'institution d'écoles nationales d'administration publique en pays africains et à expliquer la plupart de leurs caractéristiques, souvent fort éloignées de celles de l'ENA française.

26. L'institution d'écoles nationales d'administration dans les Etats africains apparaît plus justifiée encore qu'en France:

a) Elle supplée en effet aux insuffisances tant du seul recours aux établissements universitaires qui sont inadaptés aux besoins de l'administration, que de la seule formation à l'étranger qui est lente, coûteuse et non exempte de danger, les stagiaires ayant souvent beaucoup de peine à leur retour à se réadapter à la vie administrative dans leur propre pays.

b) Elle permet en revanche de former sur place les futurs fonctionnaires du pays au contact direct des réalités nationales, et de leur inculquer une formation pratique les préparant directement à l'exercice de leurs futures tâches administratives.

c) Elle donne la double possibilité de dispenser cette formation à des étudiants avant leur entrée dans une carrière administrative et de perfectionner des personnels déjà en fonctions, plus âgés et d'autre formation.

d) Elle est tout spécialement adaptée aux besoins de la formation et du perfectionnement des personnels de carrière dans des administrations centralisées.

27. Mais par rapport à l'ENA française les écoles d'administration africaines ont leurs caractéristiques propres :

a) Il est normal que leur mission soit plus large. A côté des fonctionnaires supérieurs de l'Etat il est souvent souhaitable qu'elles forment certains cadres moyens ou d'exécution, voire des agents des collectivités locales. Parfois même il peut leur incomber, à côté des fonctionnaires proprement dits, de contribuer à la formation de cadres privés ou d'agents du développement.

Il est fréquent qu'à cette action de formation elles adjoignent une activité de perfectionnement au profit d'agents déjà en service. Enfin, en sus de leur mission d'enseignement, il peut être bon qu'elles assument également des tâches de recherche, documentation, information, consultation en matières administratives, etc.

b) La structure des écoles d'administration africaines est en général moins rigide que celle de l'ENA française.

Si le rattachement au chef de l'exécutif apparaît souhaitable pour leur donner plus d'autorité et d'indépendance, il est fréquent que leurs liens avec l'université soient beaucoup plus étroits.

D'autre part on ne retrouve pas en elles, pour de multiples raisons en général fort valables, la plupart des mécanismes très stricts de l'ENA de Paris, tels notamment le recours exclusif au concours à l'entrée comme à la sortie et l'affectation en seule considération du classement, la suppression de toute spécialisation interne, le monopole accordé à l'Ecole pour le recrutement des hauts fonctionnaires.

c) Enfin leurs programmes et leurs méthodes offrent plus de diversité. Le contenu pédagogique des programmes de formation est nécessairement plus ouvert, faisant une part plus large à la culture générale à tous les niveaux et offrant un enseignement différencié aux diverses sections ou spécialisations internes de l'Ecole.

28. Quant aux méthodes d'enseignement, elles se doivent éclectiques, faisant appel tout autant aux formules classiques des cours magistraux (nécessaire du fait de l'absence de manuels) qu'aux stages (bien que particulièrement difficiles à organiser) et aux procédés pédagogiques modernes reposant sur la participation active des élèves (séminaires, panels, études de cas, etc.).

29. Ainsi apparaît progressivement un type d'école répondant assez bien, semble-t-il, aux besoins des pays africains et assez dégagé de l'institution qui a pu un moment les inspirer.

30. Une évolution analogue s'est d'ailleurs produite dans les pays de culture ou d'inspiration anglaise ou américaine.

31. Il est très frappant de constater que, partis de modèles bien différents, les divers instituts et écoles d'administration d'Afrique se sont très largement rapprochés, répondant par des structures et des méthodes de plus en plus voisines aux mêmes problèmes qui sont ceux de la réalité africaine contemporaine.

- - - - -

