

# **NOUVEAU ROLE, STATUT ET ORGANISATION DES ETABLISSEMENTS DE FORMATION EN ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AFRIQUE**

par

M. Jacques Mariel Nzouankeu  
Professeur des Universités (Droit Public)  
Secrétaire Permanent de l'Observatoire des  
Fonctions Publiques Africaines (OFPA)

## **Introduction**

Au moment de leurs indépendances, vers les années soixante pour la plupart d'entre eux, l'un des défis que les Etats africains devaient relever consistait à se doter d'une administration efficace performante, capable de leur permettre d'assumer leurs nouveaux destins politiques. Ces Etats étaient donc confrontés, dès le départ, au problème de la formation administrative de leurs cadres, notamment de leurs hauts fonctionnaires.

Les enjeux d'une telle formation étaient les mêmes pour ces Etats, quel qu'ait pu être par ailleurs leur mode d'accession à l'Indépendance (rupture violente avec l'ancienne métropole, levée de tutelle, indépendance négociée), ou les aires linguistiques et géographiques de leur appartenance (pays anglophones, francophones, lusophones ou hispanophones, sahariens ou subsahariens). Dans tous les cas, l'objectif était le même : assurer la relève de l'Administration coloniale, et mettre en place une Administration de développement.

C'est dans ce contexte que sont apparus les Ecoles et Instituts d'Administration publique dont il convient d'analyser :

- le statut, les missions et l'organisation ;
- leurs dysfonctionnements éventuels et leurs insuffisances au regard des mutations actuelles de l'environnement administratif ;
- les nouveaux défis qui se posent à ces établissements en termes de réorientation stratégique et d'organisation ;
- leurs perspectives d'avenir et le rôle qui devrait être le leur en cette ère de globalisation.

## **I- Le statut, les missions et l'organisation des Ecoles et Instituts d'Administration publique en Afrique**

Trois étapes marquent l'évolution des Ecoles et Instituts d'Administration publique en Afrique : une période de gestation ; un âge d'or, et le déclin.

## ***A- La gestation des Ecoles et Instituts d'Administration publique***

Lorsque les pays africains avaient pris toute la mesure des défis que leur posait la formation des cadres de l'Administration publique, le recours à des Ecoles et Instituts d' Administration s'imposait d'emblée. Mais très rapidement, on s'est aperçu que les voies et moyens pour atteindre cet objectif pouvaient varier d'un Etat, ou d'un groupe d'Etats à un autre, selon le statut, les missions ou l'organisation dont on décidait de doter ces Ecoles. Selon le cas, cette période de gestation va jusqu'en 1970 ou 1975.

### *1- La diversité des statuts et des règles d'organisation*

Au départ, on observait trois types d'Ecoles et Instituts : l'Institut Indépendant, l'Institut Universitaire, et l'Institut Gouvernemental.

**a) L'Institut Indépendant**, à statut privé a été rarement expérimenté sauf comme on va le constater plus loin, au Nigeria septentrional. Mais il n'est pas exclu que cette forme d'organisation revienne au-devant de la scène : en effet, alors que cela n'était pas formellement envisagé au moment des Indépendances, l'idée que les cadres de l'Administration peuvent être formés dans les écoles privées a fait son chemin et, finalement, commence à être acceptée.

**b) Les Ecoles et Instituts** de type universitaire sont plus répandus dans l'espace anglophone que dans l'espace francophone.

Le principe même de faire former des cadres de l'Administration dans des structures universitaires reste controversé. Le choix de cette alternative dépend de la conception que l'on se fait des missions de l'Etat, ainsi que des stratégies et techniques de la gestion des affaires publiques.

Dans d'autres régions du monde en voie de développement, les Universités ont joué un rôle important dans la formation des cadres de l'Administration. Parmi les objectifs ou activités entrepris dans cette perspective, on peut citer :

- la participation à l'élaboration d'un programme de formation ;
- les avis consultatifs aux autorités administratives ;
- les enquêtes effectuées pour le compte des Administrations, notamment dans le domaine économique et social ;
- les actions de formation au profit de certaines catégories de fonctionnaires ;
- la conception et l'élaboration des méthodes de formation ;

- la réponse aux demandes spontanées d'assistance en matière d'Administration .

L'expérience a cependant révélé les inconvénients ou les limites de ce système. Ainsi :

- le principe de l'autonomie des Universités ne permet pas au Gouvernement d'interférer dans les initiatives des structures universitaires, par exemple en ce qui concerne le contenu des disciplines à enseigner, ou même le choix des sujets de thèses ou des programmes d'études ; or, une telle interférence aurait pu être utile pour garantir plus d'efficacité à la formation initiée par les Universités ;
- la formation universitaire est, par principe, ouverte à toutes les personnes remplissant les critères de sélection universitaire, même si la plupart d'entre elles ne rempliront pas les critères de recrutement dans l' Administration ; il y a donc un risque d'inflation des diplômes qui entraînera des conséquences négatives dans l'organisation de la Fonction publique.

Malgré ces limites, la réflexion doit se poursuivre pour déterminer le rôle que les Universités doivent ou peuvent jouer en matière de formation administrative dans un contexte mondial. Ces discussions doivent tenir compte de plusieurs facteurs tels que le profil des formateurs, les catégories des fonctionnaires à former, la situation géographique de l'Institut par rapport au siège du Gouvernement, les rapports entre l'Institut et les autres structures de l'Université.

**c) L'Institut Gouvernemental** désigne les structures et organismes publics expressément créés pour assurer les missions de formation des cadres de l'Administration.

Dans l'espace francophone, ces structures sont appelées Ecoles d'Administration, avec de nombreuses variantes telles : Ecoles Nationales d'Administration (ENA) ; Ecoles Nationales d'Administration et de Magistrature (ENAM). Au moment de leur création, certaines de ces Ecoles portaient le nom de leurs pays, par exemple, l'Ecole Camerounaise d'Administration (ECA) ou encore l'Ecole Nationale d'Administration du Sénégal (ENAS).

- Certaines ENA ou ENAM sont des organismes non personnalisés et se présentent comme une Direction au sein des Ministères auxquels ils sont rattachés. C'est, par exemple le cas de l'ENAM du Sénégal. D'autres ont le statut d'établissement public doté de la personnalité civile et jouissant de l'autonomie financière. C'est le cas par exemple des ENA du Niger, du Burkina Faso et du Togo. Dans ces hypothèses, le Conseil d'Administration constitue l'organe suprême de gestion, et l'Administration quotidienne est confiée à un Directeur assisté d'un Secrétaire Général. Lorsque l'Ecole comprend des Directions pédagogiques, la gestion quotidienne est confiée à un Directeur Général.
- L'organisation administrative ou pédagogique varie d'une ENA/ENAM à l'autre, avec des sous-variantes selon que l'ENA/ENAM est dotée d'un Directeur ou d'un Directeur Général.

Pour les ENA/ENAM dotées d'un Directeur Général, l'un des schémas d'organisation est le suivant :

- les organes de la gestion pédagogique se confondent avec ceux de la gestion administrative ;
- le Conseil des Etudes regroupe les membres de la Conférence pédagogique, les représentants des ministères et un représentant du ministère de tutelle ; c'est l'organe de décision ;
- la Conférence pédagogique regroupe le Directeur Général, le Secrétaire Général, les Directeurs pédagogiques et les Chefs Département ;
- les Conseils de Section regroupent les professeurs et autres formateurs qui interviennent dans des départements déterminés ; ils délibèrent sur les problèmes pédagogiques au niveau de chaque département.

L'une des particularités des ENA et ENAM de l'espace francophone, c'est de revendiquer le statut d'Institut Gouvernemental. Cela explique leur rattachement à des structures autres que celles de l'Education Nationale ou de l'Enseignement Supérieur. Elles sont rattachées soit au Premier Ministre (Primature) soit au Ministre chargé de la Fonction Publique.

Il faut toujours observer que, pour des raisons historiques, les ENA du Mali et du Bénin sont des Instituts d'Université.

Dans l'espace anglophone, on rencontre des problèmes similaires en matière d'organisation administrative et pédagogique, sauf que les solutions sont plus diversifiées ou moins systématisées, et que les principes d'organisation sont plus souples.

Toutefois, l'originalité des structures de l'espace anglophone tient aux synergies que l'on s'efforce d'établir entre les Instituts gouvernementaux et universitaires et qui affectent leur mode d'organisation et de fonctionnement. Trois des principales conclusions auxquelles on est parvenu méritent d'être relevées.

- L'Institut Gouvernemental a de meilleures chances que l'Institut Universitaire de répondre aux besoins de l'Etat parce que le Gouvernement se préoccupe surtout des programmes d'urgence, avec un nombre élevé d'objectifs à court terme en général incompatibles avec des programmes de type universitaire.
- Mais le Gouvernement n'a pas vocation à former des titulaires de diplômes auxquels on pourrait reconnaître l'équivalence universitaire, mais dont il a besoin dans la Fonction publique. La solution réside donc soit dans la création d'un Institut polyvalent, mi-gouvernemental, mi-universitaire, soit dans la création de deux Instituts, l'un universitaire, l'autre gouvernemental, cette dernière solution étant préférable dans tous les cas où elle est réalisable.

- Le statut et l'organisation de l'Institut Gouvernemental doit tenir compte des choix ainsi opérés et permettre à l'Administration de tirer du système universitaire le maximum d'avantages pour la formation des fonctionnaires.

## *2- Les missions*

Les missions des Ecoles et Instituts d'Administration publique sont de trois catégories.

### **a) La formation initiale**

La formation initiale est celle qui est dispensée aux candidats ou élèves fonctionnaires avant leur entrée dans l'Administration.

Sa mise en œuvre exige une bonne coordination entre les Universités et les Ecoles qui ne sont pas chargées de la formation à l'acquisition des diplômes universitaires, ni de l'enseignement des disciplines universitaires.

La formation initiale s'adresse à des candidats déjà titulaires de certains diplômes universitaires, mais dont on veut éveiller l'intérêt pour l'Administration. Dans cette perspective, la formation initiale portera sur des objets tels que :

- la gestion des personnels administratifs,
- les problèmes budgétaires,
- les questions économiques en relation avec des programmes du Gouvernement en cours d'exécution,
- les sciences et techniques administratives, etc.

La formation initiale est plus pratique que théorique. Elle privilégie donc l'organisation des séminaires, des stages dans les Administrations, des discussions en groupes, des expériences de travail à temps partiel, etc.

### **b) La formation continue et le perfectionnement**

La formation continue s'adresse aux fonctionnaires en cours d'emploi. Elle tend à atteindre des objectifs tels que : mettre les bénéficiaires à niveau des connaissances et techniques nouvelles de la gestion des affaires publiques ; développer les capacités professionnelles et le sens de la responsabilité ; maîtriser le processus de la décision ; ou encore préparer des promotions internes.

La formation continue se fait sous la forme de séminaires, de recyclage dans les Ecoles et Instituts et utilise de plus en plus les Nouvelles Techniques de l'Information et de la Communication (NTIC).

### **c) La recherche**

Les Ecoles et Instituts d'Administration publique avaient dès le départ mis l'accent sur leur mission de recherche appliquée. Les travaux réalisés dans cette perspective visent à éclairer l'Administration dans la résolution de ses problèmes. Les principaux produits de la recherche appliquée sont :

- les revues et publications périodiques ;
- la publication des monographies ;
- les mémoires de fin de formation dont les thèmes sont choisis en rapport avec les problèmes actuels de l'Etat ;
- la recherche documentaire sur la vie administrative ;
- les séminaires et colloques.

Bien conçue et bien conduite, la mission de recherche ferait des Ecoles et Instituts un laboratoire de la pensée et de l'action administrative.

### ***B- L'âge d'or des Ecoles et Instituts d'Administration publique***

A partir de 1970, ou selon le cas, 1975, l'Afrique connaît un véritable âge d'or des Ecoles et Instituts d'Administration publique qui durera une décennie. Pratiquement tous les pays sont dotés de ces Ecoles et Instituts qui sont en outre dirigés par de hauts fonctionnaires ou des managers de premier plan.

Sans prétendre ici en dresser le catalogue, il peut être utile de signaler celles qui, par grandes zones linguistiques ou géographiques, sont significatives de cette évolution.

#### ***1- Les Ecoles et Instituts d'Administration publique dans l'espace anglophone***

Dans l'espace anglophone, l'évolution des Ecoles et Instituts d'Administration publique avait été marquée par quelques faits majeurs.

#### **a) La Conférence des Directeurs d'Instituts d'Administration publique du Commonwealth (Kabété-Kenya, avril 1970)**

Cette Conférence organisée par le Kenya Institute of Administration regroupait 18 pays. Les débats étaient dominés par la position de ces Instituts vis à vis des Universités ainsi que les modalités de recrutement dans les Instituts et la formation des formateurs.

Au cours de cette Conférence a été décidé la création d'une Association des Instituts d'Administration publique du Commonwealth.

Enfin, la Conférence avait examiné les activités des Bureaux Centraux d'examen en matière de comptabilité et d'Administration, créés dans certains pays d'Afrique orientale, en vue de maintenir un bon niveau de qualification aux personnels.

### **b) La naissance de l'African Association for Public Administration and Management (AAPAM)**

En 1971 était créée l'African Association for Public Administration and Management (AAPAM) au cours d'un Séminaire regroupant 15 pays ainsi que des organisations internationales, comme la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP), le Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement (CAFRAD), le Commonwealth Secretariat avait envoyé des observateurs.

Bien que l'AAPAM ne constitue pas un Institut d'Administration publique au sens technique du terme, elle se situe dans la logique de leurs stratégies, avec des missions et des objectifs finalement assez proches des leurs, à savoir : le renforcement du professionnalisme dans l'Administration ; le développement des techniques de management ; la recherche et les études comparées en matière d'Administration ; la publication d'une revue de haut niveau ainsi que des monographies.

### **c) L'émergence des Instituts nationaux d'Administration publique**

Au cours de cette période que nous qualifions d'âge d'or, des Instituts d'Administration publique, qu'on peut considérer comme des modèles du genre, ont émergé dans la plupart des pays anglophones.

*La South African Institute of Public Administration*, bien qu'handicapée par la politique d'Apartheid d'Afrique du Sud, a su se distinguer par la célèbre revue *Journal of Public Administration* après avoir organisé un cycle de conférences dans le pays sur la formation des fonctionnaires.

*L'Institut d'Administration Publique de Kampala (Ouganda)* né depuis 1964, a été officiellement installé en Octobre 1970, ses missions étant de former les fonctionnaires de l'Administration centrale et des Administrations locales. L'Institut comprenait quatre Ecoles : l'Administrative School chargée de l'enseignement du droit administratif et des pratiques administratives ; l'Executive School chargée de la comptabilité, de l'Organisation et Méthodes et des Techniques de bureau et Secrétariat ; la Local Authorities School chargée de l'enseignement de la tenue des livres comptables, de l'Administration et du droit ; et la Correspondance Course Training School chargée des cours par correspondance.

*L'expérience du Ghana* est toute aussi intéressante. Dès 1950, la Grande Bretagne avait permis à de nombreux indigènes d'accéder à la haute fonction publique. L'Ecole d'Administration fut créée en 1958 et se consacra d'abord à l'enseignement de la comptabilité publique et privée. A partir de 1962, l'Ecole se consacra à l'enseignement de l'Administration en général, sans spécialité déterminée. Presque au même moment était créé un Institut de management et d'administration publique spécialisé dans le perfectionnement des cadres. Parallèlement à ces deux structures, existe un département de Science Politique au sein de l'Université du Ghana qui n'est pas chargé de la formation des administrateurs, mais d'enseigner les principes méthodologiques de la recherche.

*L'expérience du Nigeria* semble de loin l'une des plus riches de l'espace anglophone.

D'une manière générale, elle donne l'occasion de rappeler les conditions historiques dans lesquelles s'est développée la formation des cadres administratifs.

Au départ, on considérait que l'Administration devait s'apprendre par la pratique, sur le tas, au besoin en associant les futurs cadres aux anciens de manière à leur permettre de profiter des expériences de leurs aînés. Ensuite, en 1957, on a créé des cours de perfectionnement notamment à l'Institut d'Administration de Zaria pour les personnels titulaires de diplômes universitaires. En 1960 furent institués des cours d'Administration publique sanctionnés par des diplômes. A partir de 1970, le système ayant atteint sa vitesse de croisière, on pouvait aborder des problèmes de fond relatifs aux contenus des programmes de formation, à la carrière des personnes formées, au statut des Instituts et centres de formation, etc.

L'Institut d'Administration d'IFE a joué un rôle pilote dans l'ensemble de ce processus : organisation de rencontres internationales relatives aux tendances de l'enseignement en matière d'Administration, création des programmes post-universitaires (Diploma in Public Administration DPA ; Diploma in Development Economics DDE ; Diploma in International Affairs DIA ; Master's Degree in Public Administration MPA).

En 1977, l'Institut a été transformé en Faculté d'Administration, avec trois départements : Administration publique, relations internationales, gestion et comptabilité.

L'Université du Nigeria, à Nsukka, a expérimenté, avec succès, la rare expérience d'une Ecole d'Administration privée. D'abord consacrée au management, l'Université s'est ensuite spécialisée dans la recherche et l'enseignement de l'Administration des entreprises.

En Afrique orientale, l'East African Management Institute (EAMI), situé à Arusha, en Tanzanie, a joué un rôle important en matière de formation des cadres de l'Administration en développant des programmes couvrant des domaines tels que le développement des ressources humaines, les méthodes quantitatives et la recherche opérationnelle, la gestion des études de marchés, la science du comportement, etc.

Ces quelques exemples montrent la vitalité des Ecoles et Instituts d'Administration publique dans l'espace anglophone.



## 2- Les Ecoles et Instituts d'Administration publique dans l'espace francophone

Comme il a été précisé dès le départ, presque tous les Etats africains francophones se sont dotés d'Ecoles d'Administration publique organisées et fonctionnant pratiquement selon les mêmes principes. En particulier, certaines de l'Afrique occidentale, la Mauritanie, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Togo et le Bénin, ont fait preuve d'un dynamisme remarqué. En raison de leur localisation géographique, ou des conditions dans lesquelles elles ont été créées, d'autres méritent des observations particulières.

a) **Dans l'espace maghrébin**, deux phénomènes méritent d'être signalés.

- Les rencontres quasi-institutionnalisées des Ecoles Nationales d'Administration du Maghreb permettaient d'approfondir des thèmes d'intérêt commun telle que la mise en œuvre à l'échelon local des décisions du pouvoir central à partir des rapports nationaux préparés par les délégations des Ecoles concernées.
- L'Ecole Nationale d'Administration algérienne, créée en 1964, a connu un grand essor, en même temps que, dans le contexte de la décolonisation, elle constituait un modèle du genre pour les pays à orientation socialiste. L'une de ses particularités, c'est d'avoir su associer l'Université à ses activités. Il fallait trouver une forme d'association appropriée, tenant compte du fait que, dans un pays à orientation socialiste comme c'est le cas de l'Algérie, la faiblesse du secteur privé a pour conséquence que l'Administration publique va pourvoir à de nombreux emplois, et que, par conséquent, l'Ecole Nationale d'Administration sera amenée à exercer le monopole de la formation des cadres supérieurs.

Pour atteindre cet objectif, l'Ecole Nationale d'Administration algérienne a mis en place une collaboration multiforme avec l'Université, par exemple : la coordination des enseignements ; l'échange des professeurs et de la documentation ; la formation à l'Université de certains cadres ; et la recherche appliquée susceptible d'être utilisée par l'Administration.

b) **L'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar** offre, dans la région de l'Afrique orientale et de l'Océan Indien, un autre exemple de succès de cette institution.

La quasi totalité des élèves étant des fonctionnaires, la problématique était de savoir comment leur faire profiter des structures et des enseignements universitaires sans dénaturer les objectifs de l'Ecole.

Plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens, par exemple celle consistant à faire suivre parallèlement des études à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques et à l'ENAM.

c) **L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Sénégal** constitue, en Afrique occidentale, un autre exemple d'institut de formation réussi.

En effet, de même que le Sénégal avait servi, à compter de 1977, de terrain d'expérimentation de la politique de la Banque mondiale en matière de restructuration du secteur parapublic (l'expérience tentée alors au Sénégal avait été progressivement étendue à d'autres pays africains), de même a-t-on commencé au Sénégal, toujours sous la pression de la Banque mondiale, une réforme profonde de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dont tout laisse croire qu'elle sera ensuite étendue aux autres Etats africains.

En 1991, le ministre de la Modernisation de l'Etat et de la Technologie commande un audit stratégique sur l'évolution de l'ENAM. Les conclusions de l'audit qui commencent comme cela est d'usage par des constats, en général négatifs, formulent des propositions hardies de réforme dont deux méritent d'être signalées.

Sur la vocation, les missions de l'ENAM et les profils des anciens élèves, les experts proposent que tous les hauts fonctionnaires issus de l'ENAM devraient être capables de :

Connaître et partager des valeurs et méthodes de travail en commun.

Etre des professionnels dans leur domaine de compétence et dans les disciplines fondamentales qui en font partie.

- Connaître les principes de fonctionnement, les contraintes, les problèmes rencontrés par les autres administrations.
- Etre mobile dans leur carrière, pouvoir passer d'un poste à l'autre, dans certains cas, d'une administration à l'autre, dans une optique de gestion des ressources humaines.
- Etre informés des problèmes clefs de l'Etat et avoir la capacité, à leur niveau en pleine conscience et connaissance, de ces problèmes.
- Etre capables d'aborder, de façon globale, les problèmes de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises publiques ou d'un secteur de ceux-ci.
- Savoir examiner ceux-ci dans toutes leurs composantes pour trouver des réponses adaptées qui prennent en compte les intérêts des différents partenaires en présence.
- Etre les moteurs de l'Administration dans leur domaine et mettre en place des actions de modernisation à leur niveau.
- Développer un esprit d'attention aux usagers de l'Administration chez les agents.
- Savoir s'intégrer rapidement dans leur poste dès leur première affectation.
- Actualiser en permanence leurs connaissances dans le cadre de la formation permanente et faire bénéficier dans ce domaine leurs collègues et leurs collaborateurs de leur expérience.

Sur la formation, les experts proposent, entre autres, un axe commun à toutes les sections, un axe spécifique à chaque section, une alternance formation-stages, et le renforcement de la formation permanente en vue d'aider les candidats à préparer les concours d'accès à l'ENAM.

Sur la base de ce rapport, un plan de modernisation de l'ENAM a été élaboré, et l'Ecole a été complètement réorganisée par un décret du 20 novembre 1992. Le rapport d'audit préconise également un plan de mise en œuvre des réformes dont les grandes étapes sont les suivantes. Dans l'immédiat, c'est-à-dire pour les années 1992 et 1993, les experts avaient demandé que la direction de l'Ecole définisse mieux ses rôles, mette en place des projets pilotes en procédant par appel d'offres, choisisse les enseignants. De même était préconisé le renforcement de l'organisation matérielle, par exemple en informatique. L'année 1993 avait donc été désignée comme étant la première année normale d'application de la réforme.

Une phase dite « entrepreneuriale », couvrant le moyen terme, aura pour objectif de faire appliquer le plan de modernisation de l'ENAM. Ce plan comporte « un cadre logique de gestion » qui détermine la raison d'être, les buts ou les finalités de l'institution et qui se résume dans la proposition ci-après : « contribution à la modernisation, à l'efficacité, l'efficience et l'économie de l'administration publique et former des managers publics professionnels dotés de connaissances en rapport avec la pratique quotidienne et capables de gérer les ressources de la meilleure manière possible pour atteindre des objectifs explicites ».

Des séries de plans d'actions sont envisagées pour concrétiser ces buts et finalités : la réorganisation interne de l'Ecole ; le renouveau pédagogique entraînant, notamment, l'enseignement renforcé du management public et la jonction des approches managériales et juridiques ; le développement de la recherche-action ; le développement de la recherche en informatique appliquée, et l'acquisition de ressources propres par la vente de services de l'Ecole au public (cours d'informatique, diagnostic et redressement des entreprises, cours de gestion financière, etc).

Une phase de croissance dynamique est enfin entreprise, à la lumière des résultats des premiers mois d'application du plan de modernisation. L'Ecole s'attache, par exemple, à améliorer sa gestion ; elle élabore un manuel d'opérations et de procédures, système d'information faisant apparaître des indicateurs, des tableaux de bord, des critères d'audits internes permettant, à chaque étape, d'évaluer les résultats atteints.

## **C- Le Déclin**

A partir des années 80, la plupart des Ecoles et Instituts d'Administration publique d'Afrique commençaient à perdre de leur éclat et de leur rayonnement. La baisse généralisée du niveau des enseignements universitaires et ses conséquences sur le recrutement dans ces Ecoles, la crise économique et ses répercussions sur le niveau et la qualification des emplois publics constituent quelques-unes des nombreuses causes de ce déclin. C'est ce phénomène qu'il convient à présent d'analyser.

## **II- Les dysfonctionnements des Ecoles et Instituts d'Administration publique au regard des mutations de l'environnement administratif**

Les intentions de départ des gouvernements étaient assez claires et les objectifs précis, même s'ils se sont révélés plus tard inadaptés à l'évolution socio-économique du continent.

### ***A- Les Intentions de départ***

Quand on examine rétrospectivement les objectifs que s'étaient fixés les gouvernements africains au moment de l'indépendance de leurs Etats en matière de formation administrative, on s'aperçoit qu'ils étaient à la fois simples et logiques. Ils pouvaient se résumer en une directive : assurer la relève de l'assistance technique coloniale, là où elle existait, politique dite de l'africanisation des cadres - au niveau de l'administration centrale comme à celui de l'administration territoriale.

Apparemment, par exemple dans l'espace francophone, l'africanisation fut plus facile, en tout cas plus rapide dans l'administration territoriale que dans l'administration centrale : les fonctions de gouverneurs de région ou de province, de commandants de cercles, devenus pour certains des préfets, de chefs de subdivision devenus chefs d'arrondissement ou sous-préfets avaient pu être rapidement confiées à des nationaux, en général les quelques administrateurs de la France d'outre-mer disponibles, ainsi qu'aux agents qui avaient secondé les administrateurs français chargés du commandement territorial.

En revanche, il était plus difficile d'assurer la relève de l'assistance technique dans l'administration centrale, notamment en ce qui concerne les grandes directions et les services centraux.

La création des écoles de formation était dès lors apparue comme la réponse logique de ces Etats au défi de l'africanisation des cadres. Il s'agissait de former des hauts fonctionnaires rompus aux techniques de l'administration classique. Dans cette perspective, le prototype du haut fonctionnaire était et reste l'administrateur civil.

Jusqu'en 1964 au moins, et pour la plupart de ces Etats, l'administrateur civil était, non seulement le prototype du haut fonctionnaire, mais aussi, en fait l'unique catégorie de la haute fonction publique malgré l'existence de quelques statuts particuliers de cadres de l'administration. Ainsi, dans certains pays (c'était par exemple le cas au Cameroun), les administrateurs civils servaient non seulement dans l'administration territoriale (ce qui correspondait du reste à leur vocation normale), mais également dans l'ensemble des services centraux, y compris au Trésor, dans les services des impôts et domaines, ainsi qu'aux Affaires étrangères et dans les missions diplomatiques et consulaires.

Dans l'ensemble donc, et au moins pour les cinq premières années suivant les indépendances, les objectifs que ces Etats s'étaient fixés avaient été atteints. En effet, la première génération des administrateurs civils formés au cours de cette période constitue l'élite de la fonction publique africaine, et la plupart d'entre eux continuent encore de rendre d'importants services à leurs pays.

En raisonnant sur les cas significatifs du Cameroun (ancien pays sous tutelle, ayant accédé à l'indépendance dans un contexte de violence) et du Sénégal (ancien territoire d'outre-mer ayant accédé à l'indépendance de manière pacifique dans le cadre de la communauté francophone), on peut, parmi les facteurs qui expliquent ce succès, en souligner deux .

D'abord, les deux pays avaient choisi comme premiers directeurs de leurs écoles d'administration des Français qui n'avaient pas de passé colonial, à savoir un administrateur civil ancien élève de l'ENA française pour le Cameroun, et un membre du Conseil d'Etat français pour le Sénégal. Détachés des querelles tribales et politiques locales, d'une grande probité intellectuelle et morale, ils avaient pu résister aux pressions politiques des gouvernements et ériger les écoles de formation à un niveau élevé. Par la suite, le Sénégal a eu sur le Cameroun l'avantage de voir un autre Français, grand universitaire, succéder au membre du Conseil d'Etat. Lorsque finalement, cet Etat avait décidé de sénégaliser la direction de son école d'administration, il a eu la sagesse de choisir un Sénégalais, ancien administrateur de la France d'outre-mer qui a su maintenir l'institution au niveau où l'avaient hissé ses prédécesseurs. C'est cela qui explique en partie la performance des cadres de l'administration sénégalaise.

Ensuite – et ceci était vrai pour de nombreuses autres écoles d'administration – la France avait fait un effort financier remarquable pour assurer la formation administrative des Africains. Ainsi, la plupart des formateurs des écoles d'administration appartenaient à l'assistance technique française, et comme tels servaient dans les grands ministères. L'habileté des premiers directeurs des écoles d'administration avait consisté à user de leur influence ou de leurs relations amicales pour les attirer vers ces écoles. Mais surtout, le niveau et l'esprit de la formation étaient tels que c'est un autre monde que l'élève administrateur découvrait à l'école. Grâce à l'effort financier de la France, les élèves administrateurs, à l'issue du cycle normal d'études dans leurs pays (qui était en général de deux ans), effectuaient un séjour de près de huit mois en France. Le meilleur au classement de fin d'année ou les deux premiers étaient envoyés à l'ENA française, et tous les autres, à la condition d'avoir la moyenne requise, à l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-mer de Paris (IHEOM). Après quelques mois de cours dans leurs écoles d'affectation, les élèves administrateurs effectuaient des stages pratiques sanctionnés par un mémoire dans les administrations françaises correspondant aux sections ou divisions auxquelles ils appartenaient, par exemple dans les préfectures ou dans les missions diplomatiques et consulaires françaises en Europe. A l'issue de ces stages, ils rentraient dans leurs écoles respectives pour y subir les examens de sortie.

Dans l'espace anglophone, on trouve également de nombreux pays où des britanniques avaient dirigé, avec succès, les premiers Instituts d'Administration publique.

### ***B- La dénaturation des objectifs***

Plusieurs facteurs ont malheureusement remis en cause la plupart des acquis positifs de ces premières années de l'indépendance. Même s'ils n'ont pas affecté tous les Etats africains de la même manière, ils ont eu pour effet de baisser globalement la qualité de la formation administrative et, par voie de conséquence, celle des agents publics eux-mêmes.

Certains de ces facteurs sont politiques, et ont, probablement fait le plus de tort à l'administration africaine. C'est par exemple le tribalisme, qui a conduit certains gouvernements à vouloir réserver les écoles d'administration à certaines ethnies et à en écarter d'autres, alors que, dans ce domaine, seuls les critères de compétence auraient dû être retenus. Parmi les nombreuses conséquences négatives de cette politique, on peut noter l'absence totale d'esprit d'initiative de cadres ainsi formés. C'est aussi l'instauration et le renforcement des régimes autoritaires. A l'exception du Sénégal, et au moins jusqu'en 1991, les régimes de parti unique étaient devenus une spécialité des Etats francophones d'Afrique. Ne tolérant aucune critique, supportant très mal les innovations, ces régimes avaient étouffé leurs meilleurs cadres, ou les avaient contraints à l'exil et promu une classe d'agents dociles plus préoccupés de se servir de l'appareil d'Etat à des fins personnelles que dans l'intérêt général.

Dans l'espace anglophone, les expériences démocratiques auraient pu être plus concluantes, si elle n'avaient été fréquemment interrompues par de nombreux coups d'état.

D'autres facteurs sont économiques, et malgré leur caractère contraignant les pays africains les auraient surmontés s'ils n'étaient pas sérieusement handicapés par les pesanteurs politiques qui viennent d'être évoquées. Trois phénomènes sont significatifs à cet égard : la crise universitaire mondiale de 1968, suivie, à partir de 1970, d'une crise économique dont on avait sous-estimé l'ampleur, même dans les pays industrialisés, et, une décennie plus tard, à partir de 1982, la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel avec, entre autres conséquences, le renouveau du libéralisme.

La réponse des Etats africains à ces nouveaux défis notamment économiques, caractérisée par l'improvisation et des demi-mesures, révèle l'absence de leur part d'une politique de formation administrative des hauts cadres de l'administration. Ces défis économiques se ramènent, pour l'essentiel, à la nécessité de dessiner un nouveau profil de l'Etat et d'adapter l'administration classique à ces nouvelles exigences. Les Etats africains avaient donc la possibilité ou bien de repenser la formation des administrateurs civils de manière à les adapter à la situation nouvelle créée par la crise économique, ou alors d'entreprendre la formation d'un nouveau type de haut fonctionnaire.

Les deux formules ont été essayées, mais sans conviction, et par conséquent sans résultats probants. Pourtant, les occasions d'innover en matière de formation administrative se sont présentées ; mais semblables à autant de rendez-vous manqués, les solutions envisagées à chaque étape étaient restées nettement en deçà des exigences du moment. Quelques repères sont révélateurs de cette situation.

A partir de 1964-1965, il était désormais acquis qu'on ne pouvait pas continuer l'administration classique dans le même esprit, et selon les mêmes principes que ceux hérités de la colonisation. L'idée et la notion d'administration de développement, qui n'était pas nouvelle, il est vrai, avait effectivement pris corps.

Toutefois, on n'avait pas saisi cette occasion pour revoir la formation initiale des administrateurs civils de manière à en faire de véritables agents de développement. On s'était contenté, au mieux,

de renforcer les enseignements économiques et financiers dans les écoles d'administration, de prévoir des incitations financières pour les administrateurs civils qui choisiraient de servir dans les administrations économiques. On avait donc réagi comme s'il s'agissait de former des experts en matière économique, alors que l'administrateur civil est celui qui a opté pour la culture générale et qui, à ce titre, est chargé d'orienter et de canaliser le travail des experts. Plus intéressante était l'institution, dans un certain nombre de pays francophones, d'adjoints au développement auprès des gouverneurs de région ou de province. Cette structure a cependant fait long feu parce que les administrateurs ainsi nommés n'avaient aucune prise sur le développement économique des régions ou des provinces dans lesquelles ils servaient.

Les années 1968 à 1970 sont également une autre occasion manquée. D'abord, la crise universitaire mondiale ayant entraîné entre autres conséquences une baisse sensible du niveau de l'enseignement supérieur, il fallait s'attendre à ce que le niveau de la formation dans les écoles d'administration en fût affecté. Ensuite, c'est au cours de cette période qu'apparaissent dans de nombreuses administrations, notamment francophones, une structure appelée bureau organisation et méthodes (BOM) ou encore contrôle d'Etat. Ces structures avaient pour particularité, entre autres, de ne pas être dirigées par des administrateurs civils, mais par des conseillers en organisation, généralement formés aux Etats-Unis d'Amérique ou au Canada. Les BOM étaient en fait chargés des réformes administratives, et, plus tard, lorsqu'ils étaient devenus opérationnels, entreprenaient des études sur les problèmes d'organisation administrative, de leur propre initiative ou à la demande des gouvernements, concevaient les organigrammes des ministères et services publics en vue de rationaliser leurs structures et élaboraient des fiches descriptives de manière à réaliser une véritable gestion publique par objectifs. Ces méthodes devaient permettre d'évaluer la rentabilité des agents et des services publics et, par conséquent, de les restructurer et de les redistribuer de manière à garantir l'efficacité maximum de leurs interventions.

Les gouvernements auraient dû saisir ces opportunités pour refondre complètement les écoles d'administration et, d'une manière générale, les méthodes de formation administrative des hauts cadres de l'Etat. Quelques principes étaient alors concevables : élaboration d'un programme de préparation aux concours conçu de manière à combler les lacunes de plus en plus manifestes de l'enseignement supérieur et mise en place des structures appropriées de préparation à ces concours ; introduction de nouvelles techniques de gestion des affaires publiques dans les programmes d'enseignement des écoles, y compris les techniques d'organisation administrative, dans la perspective de compléter la formation classique de l'administrateur civil ; ou alors création dans les écoles d'une filière de formation des conseillers en organisation appelés à terme à assister les cabinets ministériels ; réduction du volume des enseignements théoriques au profit des stages pratiques diversifiés, etc.

Au lieu de cela, tout s'est passé comme si aucun facteur externe ne devait être pris en compte. Les écoles d'administration avaient certes préparé des projets de réforme, mais restés sans suite, pour diverses raisons. D'abord, les organismes de financement obligeaient les Etats à déflater les personnels administratifs afin de réduire la masse salariale, ce qui entraînait, entre autres conséquences, la réduction des effectifs des écoles d'administration dont certaines promotions, toutes sections réunies, n'excédaient pas quinze élèves ; il était difficile, dans ces conditions,

d'entreprendre une véritable réforme. Ensuite, dans d'autres cas, alors même que les conditions de la mise en œuvre des réformes semblaient réunies, aucune décision politique n'était intervenue pour les rendre effectives. Enfin, certaines réformes avaient bien été entreprises, mais on s'était ensuite aperçu qu'elles ne s'attaquaient pas aux problèmes de fond en matière de formation administrative.

Finalement, ces écoles étaient devenues (et le sont encore pour la plupart) une duplication des facultés de droit et sciences économiques. On y trouve les mêmes matières que celles enseignées dans les facultés.

Plus préoccupant est le problème du choix des formateurs. La politique suivie au départ dans ce domaine, fort judicieuse par ailleurs, consistait, pour quelques enseignements théoriques indispensables, à faire appel à des professeurs d'université – choisis parmi les plus expérimentés et en raison de leurs références incontestables – et, pour tous les autres enseignements, qui représentaient plus des deux tiers des matières inscrites au programme, de les confier à des vacataires, choisis parmi les hauts fonctionnaires, en raison des fonctions qu'ils occupent ainsi que de la riche expérience qu'ils ont pu accumuler. Par la suite, le niveau de recrutement des formateurs a considérablement baissé : le nombre des vacataires, dont le profil, pour la plupart, ne correspond plus aux exigences de départ, atteint dans certains cas dix fois celui des effectifs des élèves ; d'un autre côté, en ce qui concerne les formateurs universitaires, il est fréquent qu'on trouve parmi eux des assistants ou maîtres-assistants des facultés de droit et des sciences économiques qui tout naturellement, en l'occurrence, réutilisent leurs notes de travaux dirigés ou de cours avec les résultats que l'on peut deviner.

La crise économique qui commence en 1970 ne semble pas dans l'immédiat impressionner les gouvernements africains. Il a fallu le choc pétrolier de 1973 coïncidant avec le début d'une longue période de sécheresse dans les pays du Sahel, pour qu'ils se sentent véritablement concernés, et prennent conscience des conséquences de leur absence de politique de formation administrative.

Le renouveau du libéralisme, dont on parle de plus en plus en Afrique à partir du milieu des années quatre-vingt, s'accompagne de slogans bien connus : la fin de l'Etat – providence, la libéralisation de l'économie, la privatisation des entreprises publiques, la déréglementation, etc. L'idée elle-même n'est pas nouvelle lorsqu'on sait que dès 1977 des Etats comme le Sénégal avaient entrepris de restructurer le secteur parapublic et de s'en désengager progressivement. Ce mouvement s'était amplifié et diversifié. Les Etats allaient non seulement se désengager du secteur parapublic, mais aussi redéfinir leur profil par rapport au secteur privé considéré dans son ensemble, selon le principe « moins d'Etat, mieux d'Etat ».

Sur le plan de la formation administrative des hauts cadres de l'Etat, ce mouvement a entraîné des réactions intéressantes, quoiqu'encore timides de certains gouvernements africains.

Ainsi a-t-on vu apparaître un peu partout des ministères de la modernisation de l'Etat qui sont des ministères de réformes administratives malgré la diversité de leurs appellations. Ces ministères s'occupent de la modernisation des équipements de l'administration notamment en



matériels informatiques ; ils entreprennent des études sur la simplification ou l'allègement des procédures administratives avec pour objectif de supprimer les entraves à la libre entreprise, de rationaliser l'action de l'administration et, d'une manière générale, de poursuivre, en les approfondissant, les initiatives qui jusque-là étaient entreprises par les bureaux organisation et méthodes.

Mais, au-delà de ces interventions, l'ambition des ministères de la modernisation est de promouvoir un nouveau type de haut fonctionnaire. Les animateurs – formés en général dans les écoles nord-américaines – veulent s'appuyer sur les principes et méthodes du management public. Ils veulent substituer le manager public à l'administrateur civil classique. Ils ne se contentent plus de faire mieux : ils veulent faire autrement.

En effet, l'approche managériale est dominée par la recherche de l'efficacité. Le manager public oppose l'administration classique, qui serait une administration de procédures d'obéissance passive et de gestion, à une administration de responsabilité et de missions dans laquelle les agents sont d'abord soucieux de résultats et de la cohérence entre leurs objectifs et les besoins de l'administration. Pour atteindre ces objectifs, il peut être amené à s'affranchir des règles écrites ainsi que des formalismes susceptibles d'entraver les initiatives.

Le management public est la première tentative pour déterminer les éléments d'une politique cohérente de formation des hauts cadres de l'administration. C'est en cela qu'il se présente comme un schéma séduisant, mais dont il ne faut, comme on l'indiquera plus loin, ni sous-estimer les limites, ni surestimer les mérites.

Ceci ramène au problème général des nouveaux défis auxquels les Ecoles et Instituts d'Administration publique doivent faire face.

### **III- Nouveaux défis et réorientations stratégiques des Ecoles et Instituts d'Administration publique**

Le principal défi auquel sont confrontés les Ecoles et Instituts d'Administration publique, c'est de s'adapter aux nouvelles exigences de la mondialisation en ce qui concerne la gestion des affaires publiques, en entreprenant des réformes hardies.

Mais souhaiter le succès de telles réformes n'exclut pas que l'on envisage les perspectives qu'elles ouvrent avec lucidité pour en prévenir les effets pervers.

Il faut d'abord rappeler, et cela peut avoir son importance, que c'est une réforme initiée de l'extérieur par les organismes de financement du développement, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de libéralisation de l'économie et de désengagement de l'Etat du secteur privé. Les Africains suivent donc le mouvement ainsi créé, plutôt qu'ils ne l'impulsent véritablement. Dans ces conditions, cette nouvelle conception de l'administration entrain d'être mise en œuvre risque à terme d'être perçue à tort ou à raison comme un schéma artificiel, sans véritable prise sur les réalités socio-culturelles des Etats africains. Dans ces conditions, un effort important reste à entreprendre pour convaincre l'opinion de la pertinence de cette réforme.

Ensuite, il ne faut pas perdre de vue que la doctrine du management public qui domine ce mouvement de réforme est d'origine anglo-saxonne et a été élaborée par des pays industrialisés. La contradiction, ou tout au moins le paradoxe, c'est de n'avoir pas mesuré toutes les limites de l'introduction de ce mode de gestion des affaires publiques, notamment dans l'espace francophone africain. En effet, on s'efforce de plaquer cette doctrine sur une organisation administrative de type classique : les circonscriptions administratives africaines sont, dans leurs principes, celles fixées par la colonisation française, y compris pour certaines de leurs dénominations (cercles et commandants de cercles au Mali) ; la Fonction publique est héritée du modèle français : c'est le système de la carrière, par opposition au système de l'emploi fréquent dans l'espace anglophone ; les structures administratives reposent sur la hiérarchie et le principe de légalité, sanctionné par des contrôles contentieux organisés et rigoureux. On pourrait multiplier les exemples.

Il paraît donc paradoxal de vouloir faire fonctionner sur ces structures-là une administration qui repose sur des mécanismes et des principes totalement opposés ; de croire, par exemple, qu'on peut gérer une fonction publique basée sur le système de la carrière comme s'il s'agissait d'un système d'emploi ou de croire qu'un préfet de département (dont on n'a pas d'équivalent aux Etats-Unis ni au Canada) peut s'affranchir de la légalité et de l'autorité hiérarchique au nom de l'efficacité. C'est cette contradiction qui explique, en partie, la résistance des structures, et par conséquent des hommes, à la mise en œuvre des techniques du management.

Par conséquent, il semble qu'il faudrait d'abord réformer les structures de l'administration, avant d'introduire la gestion managériale des affaires publiques.

Enfin, la réforme des universités devrait précéder la réforme des écoles d'administration, et non l'inverse comme cela semble se dessiner. Si la formation de base est mal assurée dans les universités, cela entraînera nécessairement la baisse du niveau de formation des écoles d'administration.

Le renforcement de la formation permanente dans les écoles ne change pas fondamentalement les données de ce problème : les cours de préparation aux concours d'entrée, à supposer même qu'on les organise pour la durée d'une année universitaire, ne peuvent pas combler les lacunes des enseignements de base qui sont normalement dispensés par les universités ; il en va de même, a fortiori, des séminaires, dont la plupart n'excèdent pas une quinzaine de jours, et qui ne peuvent, de toute évidence, combler les lacunes de la formation universitaire de base. Ces données ne changent pas non plus, du fait de l'existence des concours internes ou professionnels destinés aux fonctionnaires des hiérarchies inférieures qui commencent leur scolarité par une année préparatoire de mise à niveau et rejoignent en deuxième année les candidats recrutés par les concours directs : en effet, leur mise à niveau n'élèvera pas par elle-même le niveau des candidats étudiants dès lors qu'il y a une lacune dans les enseignements universitaires.

#### **IV- Perspectives d'avenir des Ecoles et Instituts d'Administration publique en Afrique**

Trois problèmes majeurs dominent les perspectives d'avenir des Ecoles et Instituts d'Administration publique en Afrique.

### ***A- Restaurer l'équilibre entre le manager public et l'Administrateur civil***

C'est apparemment aller à contre-courant, ou friser la boutade, que de préconiser déjà le retour à l'administrateur civil, alors que la tendance générale consiste à le présenter comme une étape historique qui doit être dépassée au profit du manager public. En réalité, ces deux figures du haut fonctionnaire africain traduisent un conflit de rationalité entre une administration qui a le mérite d'exister, et qui aurait fait ses preuves si on lui en avait donné l'occasion, et une administration idéale, dont on pense de bonne foi qu'elle sortira l'Afrique, un peu comme par enchantement, de son sous-développement. La boutade signifierait alors que la voie de la sagesse pour l'Afrique, devrait consister à épuiser le champ du possible, et à ne s'engager vers l'inconnu qu'avec prudence, mesure et pragmatisme.

Car, finalement, l'administration classique a des mérites notamment dans le contexte africain, et ce ne sont pas ses principes qui sont à l'origine des difficultés de la plupart des pays africains, mais leur méconnaissance, leurs déviations, ainsi que certains errements de ceux qui avaient la charge de l'appliquer. Par conséquent, tout en explorant prudemment d'autres techniques de gestion des affaires publiques, il semble plus urgent, plus réaliste, en tout cas du domaine du possible que l'Afrique commence par restaurer et réhabiliter ces principes.

C'est, par exemple, le goût du travail bien fait, la rigueur et la conscience professionnelle, la vocation du service public, ce qui suppose un minimum de désintéressement. Cela explique d'ailleurs le système de carrière de la Fonction publique : on entre dans l'administration pour servir l'Etat, lorsqu'on estime en avoir la vocation, et non pas dans un intérêt matériel personnel, quelle que soit par ailleurs la légitimité de cette dernière préoccupation. C'est aussi, autre exemple, la valorisation de l'écrit et des archives qui permettent de perpétuer la mémoire de l'Etat et de la société, qualités particulièrement importantes dans les civilisations de l'oralité que sont les sociétés africaines. Les administrateurs des colonies, anciens élèves de l'ENFOM, cultivaient ces vertus au plus haut point, et de nombreux fonctionnaires africains, qui n'ont pas connu la doctrine du management public, y compris dans les jeunes générations, restent attachés à ces principes et les appliquent.

L'administration classique, c'est aussi le pilier de l'Etat de droit dont par ailleurs on prêche l'instauration ou le renforcement et qui commence toujours par l'établissement et respect d'un minimum de règles et de procédures. Du reste, des pans entiers des libertés individuelles et de droit électoral, reposent presque exclusivement sur le respect des procédures et des formes.

Il n'est évidemment pas question de défendre une conception bureaucratique de l'administration basée sur un formalisme tatillon et désuet. L'image du « commis » qui renvoie un bordereau par un bordereau est manifestement insoutenable. Il s'agit simplement de rappeler qu'on ne peut s'affranchir des règles que lorsqu'on a su les appliquer, ce qui suppose une société solidaire, intégrée, dans laquelle le sens civique est à ce point élevé que le sentiment du caractère

obligatoire de la règle du droit est devenu presque instinctif, y compris dans un domaine aussi quotidien que celui de la circulation automobile.

Ce n'est pas décourager les initiatives en cours en constatant que telle n'est pas la situation en Afrique, et en proposant quelques solutions alternatives. Il faudrait peut-être distinguer entre le secteur parapublic et l'administration centrale et territoriale.

Il semble tout à fait indiqué et souhaitable que le secteur parapublic soit désormais impulsé et dirigé par les nouveaux managers publics. Les entreprises de ce secteur pourraient ainsi devenir plus compétitives, être mieux gérées et mieux coordonnées à la fois sur le plan national et continental. L'intégration économique africaine y gagnerait, de même que les récentes initiatives fort appréciables d'harmonisation du droit des affaires dans l'espace francophone africain. Pour répondre à cette attente, on pourrait, en attendant de créer des écoles spécialisées de formation des managers publics, instituer dans les écoles d'administration des sections spécialisées de formation des administrateurs des entreprises publiques dans lesquelles l'enseignement des techniques du management public suivi de stages pratiques dans lesquelles l'enseignement des techniques du management public suivi de stages pratiques, notamment dans les pays anglo-saxons, aurait une place prépondérante.

En revanche, une certaine prudence s'impose lorsqu'il s'agit d'introduire de nouvelles méthodes de gestion des affaires publiques dans l'administration centrale et territoriale.

Dans l'immédiat, la réforme des écoles d'administration ne doit pas aboutir à les détourner de leur vocation naturelle qui est celle de la formation administrative des hauts fonctionnaires. Dans ces conditions, si pour des raisons d'économie, on renonce à créer des écoles des managers publics, et décide d'instituer dans les écoles d'administration des sections spécialisées de formation des administrateurs des entreprises, cette mission ne doit pas constituer l'activité dominante de ces écoles. En d'autres termes, les écoles d'administration ne doivent pas devenir des écoles de gestion des entreprises. D'un autre côté, le souci légitime des écoles d'administration de générer des ressources propres ne doit pas les transformer en entreprises commerciales ; la vente des services ne doit pas constituer l'activité dominante de ces écoles. Les écoles d'administration ne doivent pas devenir des structures de consultance, ni des établissements dispensant des enseignements moyennant rémunération, au même titre que des établissements privés.

La vocation des écoles administrative en tant qu'écoles de formation administrative des fonctionnaires peut être maintenue et renforcée, même avant les réformes envisagées ici et là, par le développement de la formation permanente dans sa conception classique. Il s'agirait alors de permettre aux fonctionnaires en service de se recycler périodiquement dans ces écoles, de renouveler leurs connaissances, de s'initier aux nouvelles technologies, en un mot, de se remettre à niveau. La formation permanente ainsi comprise, non seulement assure la promotion individuelle des bénéficiaires, mais en outre relève le niveau des compétences et d'efficacité de l'ensemble de l'administration publique. Dans de nombreux cas, des textes, parfois anciens, mais restés inappliqués, prévoient et organisaient une telle formation ; il suffirait alors de les appliquer.

Pour conduire les réformes envisagées, c'est encore sur l'administrateur civil qu'il faudra s'appuyer, tant que les structures actuelles des administrations africaines seront maintenues. Les réformes déjà engagées, telles que la simplification des procédures, la rationalisation des structures de l'administration, sont tout à fait opportunes à la condition que l'administration reste soumise au principe de la légalité. La simplification des règles ne doit pas avoir pour effet de donner à l'administration un pouvoir arbitraire ou de favoriser le laxisme des citoyens dans les sociétés où par ailleurs on se plaint des conséquences économiques du système informel. L'administration ne doit pas s'appuyer sur le concept de l'efficacité pour créer deux poids et deux mesures. L'efficacité ne doit pas être recherchée quel qu'en soit le prix. C'est là la principale pomme de discorde entre les partisans du management public qui pensent qu'on peut gérer l'administration centrale comme une entreprise commerciale et les défenseurs des principes, évidemment contraires, de l'administration classique.

On devrait donc faire évoluer l'administrateur civil de manière à lui permettre de s'adapter aux nouvelles conditions économiques et technologiques de la gestion des affaires publiques, mais dans le respect strict de la légalité, sous le contrôle du juge dont les attributions sont par ailleurs renforcées par les nouvelles constitutions africaines. Les meilleurs administrateurs civils seraient recrutés dans les corps des inspecteurs généraux d'Etat à créer ou à renforcer, et bénéficieraient d'une formation complémentaire leur permettant d'assurer un contrôle efficace de l'ensemble des structures de l'administration.

A terme, les Etats africains devraient entreprendre des réformes profondes au moins à trois niveaux :

- réforme politique pour se doter de constitutions organisant clairement des règles du jeu politique, ayant fait l'objet, au moment de leur préparation, d'échanges de vues aussi larges que possible, mais débarrassées de toutes sortes de dispositions démagogiques et par conséquent inapplicables, permettant effectivement de gouverner et de prendre rapidement les décisions dans le respect des principes démocratiques ;
- réforme des institutions et des structures administratives avec, comme l'un des axes fondamentaux, une décentralisation poussée, pouvant aller jusqu'au fédéralisme, lorsque les dimensions de l'Etat le justifient ;
- réforme des universités, et autant que possible, de l'ensemble du système éducatif.

Il appartiendra à chaque pays de déterminer l'ampleur ainsi que le rythme des réformes à entreprendre et il faudra éviter la tentation de vouloir plaquer un modèle préfabriqué de réformes à l'ensemble des pays africains.

C'est sur ces bases saines que les Etats détermineront le profil du nouveau haut fonctionnaire. Dans certains cas, il leur suffira peut-être d'améliorer et de perfectionner l'instrument de gestion dont ils disposent, afin de faire mieux ; dans d'autres, les réformes auront été tellement profondes qu'il sera nécessaire de créer un autre type de haut fonctionnaire.

Dans tous les cas, l'élaboration d'une politique de formation administrative doit s'appuyer sur les réalités administratives. Le haut fonctionnaire n'est pas un réformateur ; c'est le serviteur ou l'instrument de réalisation d'une réforme décidée par l'autorité politique. C'est la raison pour laquelle il ne peut agir que sous la couverture et la responsabilité de l'autorité politique ; et c'est aussi la raison pour laquelle son profil ne peut être dessiné que par référence aux structures dans lesquelles il est appelé à s'insérer.

### ***B- Réformer les Ecoles et Instituts d'Administration Publique***

Un certain consensus semble s'établir sur les principaux axes de réforme des Ecoles et Instituts d'Administration Publique dont les principaux sont :

- restaurer le rôle d'instrument de changement qu'est la formation et favoriser dans ce cadre, l'ouverture des ENA au secteur privé et des séjours des agents publics en milieu d'entreprises privées et inversement celui des agents du secteur privé dans les administrations publiques et écoles de formation pour s'inspirer de la culture du service public et davantage des règlements et procédures en vigueur ;
- systématiser l'élaboration de plan de formation et leur évaluation ;
- encourager la recherche appliquée ;
- développer l'offre de service en se plaçant dans une logique d'entreprise.
- doter les Ecoles et Instituts d'une plus grande autonomie de décision et la maîtrise de leurs ressources et les rattacher à un niveau supra-ministériel pour gagner en légitimité ;
- renforcer leurs ressources humaines et le système d'appui logistique ;
- mettre en place un système de motivation pour le développement de la consultation dans les Ecoles et Instituts ;
- prendre en compte le perfectionnement dans la gestion des carrières ;
- développer les activités créatives de ressources propres ;
- professionnaliser les programmes.

La mise en œuvre de ces principes suppose au préalable un diagnostic sans complaisance des carences que l'on a observées dans la formation des cadres, notamment une conception erronée de l'Administration, la tendance à chercher le modèle dans le passé, et à ne pas tenir suffisamment compte des valeurs socio-culturelles de l'environnement de l'Administration.

### *C- Mettre le cap sur l'intégration régionale*

L'intégration régionale est une préoccupation constante en Afrique. Des avancées majeures réalisées ces dernières années confirment ce choix politique des Etats. Dans ce processus, la formation apparaît comme un vecteur déterminant. Les Ecoles et Instituts dont la raison d'être est justement de former, doivent accompagner ledit processus.

Le rôle des Ecoles et Instituts peut, dans ce domaine, se situer sur deux plans :

- Création des pôles d'excellence. Au lieu que chaque Institut s'efforce d'assurer tous les programmes de formation des cadres, des Instituts peuvent se spécialiser, dans une zone déterminée, dans certaines formations spécifiques.
- Regroupement des Ecoles ou création des Ecoles régionales. Au lieu que chaque Etat cherche à créer sa propre Ecole ou son propre Institut, il faudra s'orienter vers le regroupement des Ecoles ou la création d'Ecoles régionales communes à plusieurs Etats.

Les Ecoles et Instituts d'Administration Publique ne peuvent survivre longtemps en marge du mouvement de mondialisation.

C'est au prix des réformes profondes qu'ils peuvent s'adapter au nouvel environnement administratif et soutenir les politique de modernisation des Etats.