



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Les stratégies d'amélioration de la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest : cas des écoles du Bénin et du Burkina Faso

Présenté par

Ouessonou Casmil BATIAN

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration-Gestion

Spécialité Gouvernance et management public

le 1^{er} mars 2017

Directeur : Dr. Matthieu Leclerc

Devant le jury composé de :

Dr Alioune Dramé **Président**

Directeur du département Administration-Gestion
Université Senghor, Alexandrie-Egypte

Pr. Shérif Delaware **Membre**

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et de
Technologies, Alexandrie, Egypte

Dr. Serge Bayala **Membre**

Professeur à l'Université Ouaga II, Burkina Faso

Remerciements

Mes remerciements vont à l'endroit de tous ceux et de toutes celles qui m'ont apporté leur soutien durant ces deux années de formation à l'Université Senghor d'Alexandrie. Je remercie tout particulièrement les personnes ci-après :

Le Pr. Thierry VERDEL, Recteur de l'Université Senghor, pour sa détermination sans faille au renouveau de l'Université et à l'amélioration des conditions de vie des étudiants ;

Le Pr. Albert Lourde, ancien Recteur de l'Université Senghor d'Alexandrie, pour l'entretien qu'il m'a accordé ainsi que les conseils et les informations reçus à cet effet dans le cadre de la rédaction du présent mémoire ;

Le Dr Alioune Drame, Directeur du Département Administration - Gestion, ainsi que son Assistante **Mme Suzanne Youssef**, pour leur encadrement exceptionnel.

Le Dr. Matthieu LECLERC, Chef du département Afrique et Moyen Orient à la Direction des Relations Internationales de l'Ecole Nationale d'Administration de la république de France pour nous avoir encadré malgré ses nombreuses occupations.

Au personnel de la Direction des Relations Internationales de l'ENA de France, pour leur accompagnement lors de mon stage professionnel au sein de cette structure.

Mes remerciements vont également à l'endroit de toutes les personnes qui ont bien voulu me recevoir dans le cadre des entretiens pour la rédaction du présent mémoire.

A tous ceux qui par leurs lectures, leurs conseils et soutiens divers ont contribué à la réalisation de ce document.

A tous nos amis avec qui nous partageons notre quotidien.

A tous mes collègues de la XV^e promotion et en particulier, la communauté des étudiants burkinabè à Senghor qui, durant cette année a été une seconde famille pour moi en Egypte.

Ouessonou Casmil BATIAN

Dédicaces

A mes chers parents pour tous les encouragements et les efforts fournis pour me permettre de prendre part à cette formation.

Avant-propos

Au moment où nous rédigeons ce mémoire, le Burkina Faso après un régime de transition qui a duré plus d'une année, a connu un retour normal aux instances démocratiques après des élections libres et transparentes tenues le 30 novembre 2015. Cela a donné lieu à l'investiture d'un nouveau président et à la mise en place d'un nouveau gouvernement en 2016. Un nouveau référentiel national des interventions de l'Etat et de ses partenaires a été adopté pour la période 2016-2020. Il s'agit du Plan National de Développement Economique et Social (PNDES). Dans le résumé de ce plan, on relève que l'une des raisons du faible niveau de développement du Burkina Faso est l'insuffisance de ressources humaines de qualité adaptées aux besoins de sa transformation structurelle. A cet effet, la bonne gouvernance et la qualité des institutions, la disponibilité et l'employabilité des ressources humaines adaptées aux besoins de l'économie nationale apparaissent des défis majeurs à relever dans le cadre de ce plan. Pour ce faire, les deux axes stratégiques prioritaires sont :

Axe 1 : réformer les institutions et moderniser l'administration ;

Axe 2 : développer le capital humain.

Au regard de ces deux axes stratégiques, nous pouvons dire que notre travail de recherche s'inscrit dans une dynamique étroite avec le PNDES adopté par le gouvernement burkinabé.

C'est d'ailleurs l'occasion pour nous d'interpeller les autorités politiques et administratives de tous les pays membres de l'espace communautaire ouest-africain de l'importance d'une bonne formation administrative des ressources humaines dans les fonctions publiques. Il ne s'agit pas pour nous de remettre en cause les efforts consentis par les responsables actuels des Ecoles Nationales d'Administration et de Magistrature des pays de l'espace pour améliorer la formation et la gestion dans ces établissements. Nous espérons à travers cette réflexion susciter une prise de conscience des autorités sur les enjeux d'une bonne formation administrative des agents publics. Elles pourront à cet effet mettre en œuvre les mécanismes proposés pour une amélioration de la gestion des ENA/M dans le cadre d'un réseautage et une exhortation à aller vers une mise en place de pôles régionaux d'excellence en Afrique de l'ouest.

Ouessonou Casmil BATIAN

Résumé

La formation initiale et continue des ressources humaines revêt une importance capitale dans les fonctions publiques africaines. Au lendemain de l'accession à l'indépendance des pays africains, des écoles d'administration ont été créées pour assurer la formation des cadres des fonctions publiques africaines. Si ces écoles ont joué un rôle considérable dans la construction des fonctions publiques à travers une formation adéquate et beaucoup appréciée dans le passé, aujourd'hui celles-ci font l'objet de vives critiques dans plusieurs pays dont le Bénin et le Burkina Faso en Afrique de l'ouest. Dans cette optique, la présente étude qui porte sur la gestion des écoles d'administration en Afrique de l'ouest, présente un grand intérêt en ce sens qu'elle touche la performance et la modernisation des organisations publiques.

L'objectif principal de cette recherche est de contribuer à l'amélioration de la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest par la proposition d'outils stratégiques de modernisation. Cela s'est fait à travers un diagnostic des écoles d'administration du Bénin et du Burkina Faso où le séjour dans le cadre de l'étude a permis de toucher du doigt les forces et faiblesses mais aussi les opportunités et menaces. En plus de ces deux écoles, un voyage d'études effectué au Togo et en Côte d'Ivoire a permis de faire des observations et des entretiens avec les responsables des écoles d'administration.

L'étude utilise principalement des données qualitatives et quelques données quantitatives collectées dans les ENA/M. L'observation directe, les entretiens individuels et une recherche documentaire ont été utilisés pour collecter les données dont les analyses révèlent de nombreuses informations.

Le travail fait des propositions pour une amélioration de la gouvernance des écoles d'administration en Afrique de l'ouest à travers des outils stratégiques beaucoup basés sur la coopération.

Mots-clés: Administration-Benin-Burkina Faso-Ecoles d'administration- Formation administrative.

Abstract

The initial and continuous training of human resources is very important in African civil services. After getting their independence, African countries created their schools of administration to train their executives of the African civil services. If these schools had played a great role in the building of the civil services through an adequate training appreciated, today these ones are very criticized in many countries like Benin and Burkina Faso in West Africa. In this way, the present research that concerns the management of schools of administration in West African countries, presents a great interest. In fact, it affects the performance and the modernization of public administrations.

The reason is that most of schools of administration of French-speaking countries in West Africa have resorted to exterior support to solve problems that they meet by means of cooperation with similar schools in Canada and France. In addition to program's exchanges and partnerships with these two countries, the schools of administration of Africa must develop cooperation between themselves in order to create and make dynamic networks and excellence's poles in the domain of administrative formation.

The main objective of the research is to contribute to improve the governance of national schools of administration in West Africa by suggestion of strategic tools of modernization. That is made through a diagnosis of the schools of administration of Benin and Burkina Faso where the stay for this research has permitted us to touch the strengths, weaknesses, opportunities and threats. In addition to these two schools visited, a studies trip in Togo and Ivory Coast has permitted us to observe and exchange with some responsible of these schools of administration.

The study uses mainly qualitative data and some quantitative data collected in the different schools. So, direct observation, discussion and documentary researches have been used to collect the data that analyses reveal much information.

The study makes some suggestions in order to improve the governance of schools of administration in West Africa through strategic tools more based on cooperation.

Key words: Administration-Benin-Burkina Faso-Schools of Administration- Administrative Training.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

AIEIA	: Association Internationale des Ecoles et des Instituts d'Administration
AMDIN	: African Management Development Institutes Network
CA	: Conseil d'Administration
CAFRAD	: Centre Africain de Formation et de Recherche en Administration pour le Développement
CAMES	: Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEMP	: Centre d'Etudes en Management et en Politiques Publiques
CISAP	: Cycles Internationaux Spécialisés en Administration Publique
CODIR	: Comité de Direction
CRD	: Comité Restreint de Direction
DAG	: Département de l'Administration Générale
DAF	: Département de l'Administration des Finances
DANIDA	: Coopération Danoise
DAP	Département de l'Administration Parlementaire
DDIPLLO	Département Diplomatie
DESTIS	: Département des Sciences et Techniques de l'Information et Secrétariat
DFC	Direction de la Formation Continue
DFCCR	Département de la Formation Continue, de la Consultance et des Relations Extérieures
DFI	Direction de la Formation Initiale
DG	Direction Générale
DGSSE	Département Gestion des Services Socioéconomiques
DISPA	Directors of Institutes and Schools of Public Administration
DM	Département de Management
DMAG	Département de la Magistrature et Greffe
DRAP	Direction de la Recherche Appliquée et des Publications
ENA	Ecole Nationale d'Administration

ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ENAP	Ecole Nationale d'Administration Publique
ENAREF	Ecole Nationale des Régies Financières
END	Ecole Nationale des Douanes
ENP	Ecole Nationale de Police
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPE	Etablissements Publics de l'Etat
ERSUMA	Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature
ETI	Expert Technique International
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FICOD	Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisées
GBCP	Gestion Budgétaire et Comptable Publique
IISA	Institut International des Sciences Administratives
INET	Institut National des Etudes Territoriales
INHEI	Institut International des Hautes Etudes Internationales
IRA	Institut Régional d'Administration
LMD	Licence Master Doctorat
MFPTSS	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale
OFPA	Observatoire des Fonctions Publiques Africaines
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PDDC/GIZ	Programme Décennal Décentralisation Communale/ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques Financiers
REFAO	Réseau des ENA/M Francophones et Lusophones d'Afrique de l'Ouest
SG	: Secrétariat Général
TIC	: Technologie de l'Information et de la Communication

Sommaire

<i>Introduction</i>	1
<i>Partie I : La gestion actuelle des écoles d'administration en Afrique de l'ouest face aux défis en matière de formation administrative dans un contexte de mutations et mondialisation : cas des ENAM du Bénin et du Burkina Faso.</i>	7
<i>Chapitre 1 : Evolution et gestion des écoles nationales d'administration de l'Afrique de l'ouest face aux incidences actuelles de la mondialisation: cas des écoles du Benin et du Burkina Faso</i>	8
Section I : Généralités sur les concepts clés et revue de littérature	8
Section II: Les réalités historiques, organisationnelles et fonctionnelles des ENA/M d'Afrique de l'ouest : Cas des écoles du Bénin et du Burkina Faso	11
Section III : Les écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest face aux incidences de la mondialisation	17
<i>Chapitre 2 : L'adaptation difficile des écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest à la modernisation de la formation et à la performance : les facteurs limitatifs</i>	20
Section I : La gestion classique de la formation administrative dans les écoles d'administration en Afrique de l'ouest : acquis et limites	20
Section II : La nécessité de définir de nouvelles orientations de modernisation et de renforcement de la gestion des écoles d'administration	25
<i>Partie II : Les stratégies à développer pour une amélioration de la gouvernance des ENAM en vue de relever le défi d'une formation administrative plus moderne</i>	30
<i>Chapitre 3: La coopération en matière de formation en administration : un cadre de recherche, d'appui technique et financier</i>	31
Section I : La coopération en matière de formation administrative : un levier important de dynamisation générale des écoles d'administration	31
Section II : Le financement de la formation administrative	39
<i>Chapitre 4 : Proposition de cadres de renforcement de la gestion des écoles d'administration en Afrique occidentale francophone : la prise en compte du réseautage et de la constitution d'un pôle régional d'excellence</i>	43
Section I : Le regroupement des écoles d'administration : une stratégie pour la mise en œuvre de pôles régionaux d'excellence spécialisés	43
Section II: Proposition de cadres stratégiques d'amélioration de la gestion des écoles d'administration francophones d'Afrique de l'ouest	47
<i>Conclusion</i>	53
Références bibliographiques	55
Annexes	58

Table des illustrations

Liste des tableaux

Tableau 1: Forces, faiblesses, opportunités et menaces de l'ENAM du Bénin.....	13
Tableau 2: les forces, faiblesses, opportunités et menaces de l'ENAM du Burkina Faso	16
Tableau 3: Les compétences du manager	27
Tableau 4: situation de la coopération entre les ENA/ENAM de quatre pays d'Afrique de l'ouest avec de grandes écoles d'administration reconnues mondialement.	35
Tableau 5: Les Facteurs organisationnels, institutionnels, socio-économiques et académiques limitant les actions des ENA/M	48
Tableau 6: Cadre stratégique de dynamisation du réseau des ENA/M et de développement des pôles d'excellence dans les pays francophones d'Afrique de l'ouest	50

Introduction

Au moment des accessions à l'indépendance des pays d'Afrique en général, l'un des défis majeurs qui s'est posé aux dirigeants à cette période était de doter l'administration publique de cadres compétents capables d'impulser le développement aussi bien au niveau local que national. Très vite s'est donc posée la question du rôle que devraient jouer les écoles d'administration en matière de formation des agents publics.

Si les écoles nationales d'administration créées dans de nombreux pays à cette époque, ont pu relever d'une manière ou d'une autre ce défi jusqu'à une époque récente, en formant de nombreux cadres qualifiés et mis à la disposition de l'administration publique, de nos jours la gestion de ces écoles est émaillée de nombreuses difficultés. Pourtant pour faire de la fonction publique ou encore de l'administration publique un véritable acteur ou levier du développement, il y a lieu de repenser la question de la formation administrative dans nos pays africains de façon générale. En principe, l'administration publique est le lieu où s'accomplissent des services concourant à la satisfaction de l'intérêt général ou collectif par des agents engagés à cet effet. Pour cela, il y a lieu d'abord de recruter des agents bien disposés au regard de leur motivation à travailler dans la sphère publique. Ensuite leur inculquer les principes, les valeurs éthiques et morales du service public, voire toute la déontologie qui encadre l'action publique. Et enfin leur donner les qualifications techniques nécessaires pour l'exercice des emplois publics.

La mission de formation administrative qui est le plus souvent confiée aux écoles nationales d'administration est un préalable pour la construction d'une administration performante et de développement.

On entend par institutions de formation administrative, les écoles et instituts nationaux d'administration qui ont pour mission générale de former les cadres pour la strate supérieure de la fonction publique¹. De manière générale, ce sont les ENA² et structures de formation similaires qui pourvoient à des postes de responsabilités et de décision ou du moins à des emplois de conception et d'aide à la décision. A cet effet, un regard particulier mérite d'être porté sur cette question.

Quant à la notion de formation, elle se définit comme le processus de transmission des types de savoir, de savoir-faire et de savoir-être nécessaires aux futurs responsables pour exercer correctement et efficacement les attributions ou compétences dont elles seront investies³.

Par ailleurs, on entend par ingénierie de la formation, l'ensemble des opérations de formulation et de mise en œuvre des programmes de formation dans les divers domaines de l'activité administrative non seulement en termes de contenu, mais également et surtout en termes de pédagogie et de didactique.

¹ Brahim ZYANI : La formation des ressources humaines en Afrique, Tanger 2000 (CAFRAD), p2.

² Ecole Nationale d'Administration

³ op.cit

Dans la plupart des pays francophones d'Afrique de l'ouest, les différentes mutations que connaissent les fonctions publiques commandent une réforme appropriée en terme de gouvernance en matière de formation administrative. C'est dans cette optique que nous avons décidé de mener une réflexion sur le thème suivant : « **Les stratégies d'amélioration de la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest : cas des écoles du Bénin et du Burkina Faso** ».

Le choix des écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest se justifie par le fait que ces pays se trouvant dans un même espace communautaire, ont une certaine proximité culturelle avec surtout leur ancienne puissance coloniale et sont confrontés presque aux mêmes réalités. Le choix spécifique des écoles du Bénin et du Burkina Faso s'explique par les expériences professionnelles que nous avons en lien avec ces deux écoles d'administration. En effet, nous avons travaillé à l'ENAM du Burkina Faso en tant que directeur des affaires administratives et financières et par ailleurs, dans le cadre de notre stage à l'ENA de France à la direction des relations internationales, nous avons travaillé en tant que chargé de projet dans le cadre de la coopération entre les écoles d'administration des deux pays (ENA France- ENAM Bénin). Nous avons pu constater une similitude des problèmes que rencontrent les deux écoles qui ont fait d'ailleurs appel à un appui technique d'écoles étrangères similaires.

A- Importance de l'étude

Il y a lieu de rappeler que c'est à partir de 1970, ou selon le cas, 1975, que l'Afrique de façon générale a connu un véritable âge d'or des écoles et instituts d'Administration publique. Presque tous les pays se sont dotés des écoles et Instituts dirigés par de hauts fonctionnaires ou des managers de premier plan⁴. Cependant, à partir des années 80, la plupart des écoles et instituts d'administration publique d'Afrique commençaient à éprouver des difficultés pour assurer leur mission de formation. Les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest n'ont pas échappé à cette situation. Dès lors, de multiples questions se posent sur les raisons véritables de cette perte d'éclat et de rayonnement des écoles d'administration mais aussi sur les stratégies de modernisation de celles-ci en raison du contexte actuel de mondialisation et globalisation auquel aucun pays ne peut se mettre en marge.

La substance du présent travail revêt une importance à un double niveau :

Pour les Ecoles Nationales d'Administration de l'Afrique de l'ouest

Cette étude se présente comme une occasion de faire une analyse de la gouvernance des écoles nationales d'administration de l'Afrique de l'ouest ces dernières années à travers leurs outils de gestion en matière de formation et de proposer des stratégies permettant de moderniser celles-ci dans le but de mieux assurer leur mission.

⁴ M. Jacques Mariel Nzouankeu, « nouveau rôle, statut et organisation des établissements de formation en administration publique en Afrique », p6.

Pour les fonctions publiques de l'Afrique de l'ouest

L'étude permettra certainement aux écoles nationales d'administration de l'Afrique de l'ouest de répondre aux aspirations des fonctions publiques de l'Afrique occidentale en termes de ressources humaines qualifiées.

B-Objectifs de la recherche

1- Objectif global de la recherche

Un regard historique et comparatif de l'organisation et du fonctionnement des écoles nationales d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest, créées sur le modèle français et l'observation faite de la gestion de l'école nationale d'administration de France, un modèle de réussite de formation administrative des hauts fonctionnaires français et étrangers en raison surtout de sa longue expérience, nous a permis de comprendre qu'il convient de redynamiser la formation administrative en Afrique de l'ouest à travers une modernisation et une amélioration de la gouvernance de ces écoles.

Pour ce fait, il conviendra de chercher et de proposer quelques outils stratégiques pouvant même être inspirés de modèles extérieurs de formation en administration publique et tenant compte du contexte culturel de l'Afrique occidentale ainsi que de la mondialisation et de la globalisation auxquelles il sera difficile pour un pays de se soustraire.

Dans l'optique de trouver une solution orientée à cette problématique, cette recherche poursuit un objectif global qui est celui de « **contribuer à l'amélioration de la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest par la proposition d'outils stratégiques de modernisation** ».

2- Objectifs spécifiques de la recherche

Spécifiquement, cette recherche vise à :

- ✓ analyser la gouvernance actuelle des Ecoles Nationales d'Administration et de Magistrature de certains pays d'Afrique de l'ouest dont le Bénin et le Burkina Faso ;
- ✓ Proposer des outils stratégiques de modernisation des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest dans le but de renforcer leur gouvernance.

C-Questions de recherche

La formation des ressources humaines étant au centre du développement, beaucoup de pays sont unanimes que les priorités doivent être accordées aux investissements en capital humain sous forme de renforcement des capacités de conception et d'exécution des organes de gestion du développement. A cet effet, la formation des gestionnaires publics doit être bien organisée à travers une

meilleure gouvernance des écoles nationales d'administration chargées de cette mission de formation. Ce qui permettra de mettre à la disposition des fonctions publiques africaines de hauts fonctionnaires répondant à leurs aspirations.

1- Question principale de recherche

Les Ecoles Nationales d'Administration de l'Afrique de l'ouest jouent un rôle considérable en matière de renforcement de capacité des ressources humaines chargées de gérer ou conduire les affaires publiques. Il nous paraît donc opportun de nous interroger sur les stratégies de renforcement de la gouvernance de ces établissements de formation administrative. **« Comment renforcer la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest pour mieux répondre aux exigences de formation des ressources humaines de qualité au profit des administrations africaines ? »**. Cette question trouve sa pertinence dans la mesure où les organisations publiques évoluent rapidement du fait de l'environnement systémique dans lequel elles sont. De plus, elles doivent être gérées par des ressources humaines capables de les adapter aux transformations qui se produisent. D'où l'intérêt de repenser la gestion des Ecoles d'Administration d'Afrique de l'ouest en général, cadre de formation des gestionnaires publics de la sous-région.

2- Questions spécifiques de recherche

La question principale de recherche se précise dans sa déclinaison en deux sous questions :

a) Comment expliquer à travers une analyse de la gestion administrative, financière et managériale des écoles nationales d'administration du Bénin et du Burkina Faso, les raisons des insuffisances en matière de formation administrative dans les pays francophones d'Afrique de l'ouest?

b) Quels outils faut-il mettre en œuvre en vue de la modernisation et de l'amélioration de la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest dans le contexte actuel de mondialisation et de globalisation en vue d'assurer une formation administrative de qualité à l'échelle régionale ?

D-Proposition de recherche

Les deux questions empiriques posées, permettent de formuler la réponse provisoire suivante : **« la mise en œuvre d'outils stratégiques de gestion, contribue à moderniser et à améliorer la gestion des ENAM du Bénin et du Burkina Faso »**.

E-Présentation synthétique des données de terrain

La réalisation de la présente étude a exigé de nous, un stage professionnel au sein de l'Ecole Nationale d'Administration de France au département Afrique et Moyen Orient de la Direction des Relations

Internationales. Les échanges avec les délégations africaines et du moyen orient rencontrées à Paris dans le cadre des visites d'étude et des formations de courte durée⁵, nous ont permis d'appréhender les difficultés actuelles auxquelles les Ecoles Nationales d'Administration de l'Afrique de l'ouest sont confrontées et les besoins qu'elles expriment en vue de mieux assurer leur mission de formation des élites politico-administratives de la sous-région. Par ailleurs, en vue de mieux nous imprégner de la problématique de formation administrative dans ces écoles, nous avons effectué des voyages d'études dans les écoles nationales d'administration du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Togo. A travers ces différents voyages, nous avons pu échanger avec des responsables et toucher du doigt les réalités de ces écoles. Cela a été aussi l'occasion pour nous de collecter des données à la fois de nature quantitative et qualitative ayant servi de fil conducteur pour la résolution de notre problématique de recherche.

1- Données quantitatives et qualitatives disponibles

Les données quantitatives⁶ donnent des informations sur le personnel administratif et technique, les enseignants permanents, le nombre des filières de formation et les partenaires des écoles. Il convient par ailleurs d'ajouter le nombre des élèves et les subventions octroyées par l'Etat ou les collectivités locales aux écoles nationales d'administration pour soutenir les efforts de formation en administration.

Les données qualitatives quant à elles mettent en exergue les différentes approches d'intervention des écoles en termes d'organisation et de planification, de formation administrative initiale et continue, de coopération. Elles donnent également des informations sur les méthodes d'enseignement dans ces écoles.

2- Différentes sources d'information

Les informations ont été recueillies auprès de différentes sources dont : les premiers responsables des ENA/M, les directeurs et chefs de service, la documentation papier et numérique, les Partenaires avec lesquels les écoles sont en coopération.

F-Résultats attendus

Les Ecoles Nationales d'Administration des pays d'Afrique doivent contribuer à relever le défi de la modernisation et de la performance des structures publiques et du renforcement des capacités des ressources humaines.

L'attention portée par les autorités administratives de ces écoles sur la redynamisation de ces établissements de formation en administration, est une opportunité pour nous de contribuer au

⁵ Les formations de cycles internationaux spécialisés en administration publique (CISAP) organisées par l'ENA à Paris au profit des fonctionnaires étrangers.

⁶ Les éléments quantifiables sont ceux qui permettent d'avoir une connaissance pertinente et mesurée de la population que nous étudions.

rayonnement et éclat à nouveau de ces structures. Concrètement, la portée de cette étude s'établit sur un plan tripartite :

- à court terme, il est question, à travers ce mémoire de proposer des pistes stratégiques pour renforcer la modernisation et gestion des écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest ;
- à moyen terme, l'ambition recherchée, est que les écoles d'administration de la sous-région soient dotées de capacité d'intervention élevée en matière de formation administrative afin de pouvoir contribuer pleinement au développement des compétences de gestion dans les fonctions publiques africaines et d'appuyer la mise en œuvre des réformes administratives nécessaires ;
- à long terme, l'étude permettra de redynamiser le réseau des écoles nationales d'Administration de l'Afrique de l'ouest qui existe déjà à côté d'un plus grand réseau à l'échelle africaine et de proposer l'institution d'un pôle régional d'excellence en matière de formation administrative dans l'espace UEMOA⁷.

En d'autres termes, l'objet de cette étude est de « contribuer à l'amélioration de la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest à travers la proposition d'outils stratégiques».

Pour y parvenir, nous avons mené une étude sur le terrain faisant appel à une approche à la fois qualitative et quantitative. Les données recueillies ont été analysées à l'aide d'une grille d'analyse de contenu pour le qualitatif et à l'aide de statistiques descriptives pour le quantitatif. Les analyses ont consisté à thématiser les éléments fondamentaux des propos des personnes interrogées, ce en rapport avec l'orientation de la recherche. Ces analyses empiriques ont permis de mettre en relief les facteurs favorables à l'amélioration de la gouvernances des écoles nationales d'administration de l'Afrique de l'ouest afin de mieux assurer la mission de formation des élites politico-administratives de la sous-région. La littérature consacrée à cette question à l'échelle du continent est rare. Cependant, nous pouvons aborder le sujet sous un angle beaucoup plus pratique et basé sur les observations et expériences.

Le présent document est organisé en deux grandes parties. La première partie aborde la problématique de la gestion actuelle des écoles d'administration en Afrique de l'ouest face aux défis en matière de formation administrative dans un contexte de mutations et mondialisation en prenant les cas des ENAM du Bénin et du Burkina Faso. La deuxième partie traite des nouvelles stratégies envisageables pour une amélioration de la gestion des ENAM en vue de relever le défi d'une formation administrative plus moderne.

⁷ Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Partie I : La gestion actuelle des écoles d'administration en Afrique de l'ouest face aux défis en matière de formation administrative dans un contexte de mutations et mondialisation : cas des ENAM du Bénin et du Burkina Faso.

Les écoles d'administration des pays d'Afrique de l'ouest ont connu un succès remarquable dans la formation des cadres des fonctions publiques. Cette période qualifiée d'âge d'or, selon Jacques Mariel ZOUANKEU (2002) n'a cependant pas fait long feu. En effet, très vite, une certaine léthargie de ces écoles va s'installer et qualifiée également par certains d'une période de déclin. Aujourd'hui, en dépit des tentatives de redynamisation de la formation administrative, ces écoles connaissent des difficultés dans leur gestion actuelle (**Chapitre1**). Les dysfonctionnements dans la gestion de ces écoles se multiplient avec les mutations majeures imposées par le contexte de mondialisation et globalisation auquel les établissements de formation professionnelle de façon générale en Afrique éprouvent des difficultés d'adaptation (**Chapitre2**).

Chapitre 1 : Evolution et gestion des écoles nationales d'administration de l'Afrique de l'ouest face aux incidences actuelles de la mondialisation: cas des écoles du Bénin et du Burkina Faso

Le problème de la formation administrative des cadres et hauts fonctionnaires a longtemps constitué un grand défi à relever pour les anciennes colonies françaises de l'Afrique de l'ouest après la rupture avec l'ancienne puissance coloniale. Ainsi au moment de leur accession à l'indépendance, on a assisté à la création des écoles et instituts d'administration dont la mission principale était de former les agents qui auront la responsabilité de gérer les différents services publics et de mettre en œuvre les programmes de développement⁸.

Ce chapitre décrit la situation actuelle de la gestion des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest à travers le statut, les missions et l'organisation des ENAM du Bénin et du Burkina Faso ainsi que les incidences ou les impacts éventuels de la mondialisation sur le secteur de la formation administrative. Il donne une clarification sur certains concepts clés au préalable.

Section I : Généralités sur les concepts clés et revue de littérature

Il s'agira de clarifier les principales notions utilisées dans le cadre de la présente étude **(A)** et de faire une revue de littérature sur le management des organisations **(B)**.

A- Définitions des concepts : cadre conceptuel

Il convient au préalable de clarifier les notions suivantes : organisations publiques, gestion, management.

Les organisations publiques : il convient d'abord de préciser que l'administration et les organisations publiques sont recouvertes par la même réalité de « service public ».

Suivant la littérature proposée par Nahavandi (2006), l'administration publique recouvre une double réalité. D'abord, elle réfère aux fonctions et services (politiques, règles, procédures, systèmes, structures organisationnelles, personnel...) financés par le budget de l'Etat et chargés de la gestion et de la direction des affaires du pouvoir exécutif et de ses interrelations avec les autres parties prenantes de la société et de l'environnement extérieur. Ensuite, elle ramène aussi à la gestion et la mise en œuvre de l'ensemble des activités du gouvernement ayant trait à la mise en application des lois, règlements et décisions du gouvernement et les activités de gestion liées à la fourniture des services

⁸ Brahim ZYANI, « la formation des ressources humaines en Afrique », Tanger 2000 (CAFRAD).

publics. Tout compte fait, l'organisation publique peut être définie comme « une institution qui rend des services non marchands et parfois vend des biens et services marchands à titre accessoire ».

De ce qui précède, il y a lieu de noter que les organisations publiques sont caractérisées par :

- L'atteinte d'objectifs en lien avec les usagers ;
- L'absence de profit financier ;
- L'absence de concurrence entre les différentes structures qui les composent ;
- La complexité et la nature bureaucratique des structures ;
- La dépendance au pouvoir politique.

La gestion : c'est un concept très riche qui recouvre plusieurs aspects. En effet, il est généralement rattaché à la notion de « ressource ». Dans beaucoup de cas, il se ramène à l'utilisation rationnelle des moyens disponibles. Le concept de gestion a été défini par plusieurs auteurs de différentes manières. Selon FAYOL, « la gestion englobe trois critères : savoir coordonner, savoir commander, savoir contrôler ».

Pierre G. et Bergeron définissent la gestion comme « un processus par lequel on planifie, organise, dirige et contrôle les ressources d'une organisation afin d'atteindre les buts visés »⁹.

G.R.TERRY et S. FRANKLIN définissent la gestion comme « étant un processus spécifique consistant en activité de planification, d'organisation, d'impulsion et de contrôle visant à déterminer et à atteindre des objectifs définis grâce à l'emploi d'êtres humains et à la mise en œuvre d'autres ressources »¹⁰.

D'après J.MEYER, « l'action de gestion apparaît comme l'utilisation optimale par un responsable des moyens à sa disposition pour atteindre les objectifs fixés. Cette action est intermédiaire entre l'action de direction qui a pour pouvoir sur les objectifs et sur les moyens et l'action d'exécution qui n'a pouvoir ni sur les objectifs ni sur les moyens »¹¹.

Le management : il est la plupart du temps synonyme de « gestion » ou de « direction » mais il recouvre également d'autres concepts.

H. FAYOL (1842-1925) est le premier théoricien qui s'est préoccupé de l'administration des entreprises, et qui a posé la question de savoir qu'est-ce que le management ? Pour lui, « le management est l'application de ses principes (prévoir et planifier, organiser, commander, coordonner et contrôler) à la gestion de l'entreprise ».

P. Drucker définit le management comme « l'art d'organiser les ressources pour que les entreprises réalisent des performances satisfaisantes »

⁹ BERGERON, La gestion moderne théorique et cas, éd. Gaétan, Paris, 1984, p.64

¹⁰ G.R.TERRY et S.FRANKLIN, Principe de management, éd. Economica, Paris, 1985, p.4

¹¹ J. MEYER, Le contrôle de gestion, 3^{ème} éd., PUF, Paris, 1969, p.11

Selon la Norme ISO 9000 –V2000, le management est constitué des « activités coordonnées pour orienter et contrôler un organisme ». Cette dernière définition nous paraît plus intéressante dans le cadre de notre étude.

B- Revue de littérature sur le management des organisations

Dans l'étude sur le management des organisations, les apports de Taylor et Ford sont considérables. Ces apports reposent sur l'idée d'une gestion scientifique des organisations et une approche administrative du management et de l'exercice de l'autorité dans les organisations. La gestion scientifique se focalise sur l'augmentation de la productivité alors que l'approche administrative vise à poser les jalons d'une théorie de gestion globale prenant ainsi en considération toute l'administration d'une organisation.

H Fayol (1971), l'un des premiers théoriciens à s'être préoccupé de l'administration des organisations (entreprises), a développé une pensée complémentaire à celle de Taylor en ce sens qu'il analyse la fonction de direction dans les organisations. Il distingue cinq fonctions clés propres au management applicables selon lui à toute organisation. Ce sont :

- Prévoir et planifier : préparer de manière rationnelle l'avenir ;
- Organiser : allouer différentes ressources indispensables au fonctionnement de l'organisation ;
- Commander : tirer le meilleur parti possible des agents de l'organisation ;
- Coordonner : synchroniser l'ensemble des actions de l'organisation pour garantir cohérence et efficacité ;
- Contrôler : vérifier si tout se passe conformément au programme adopté, aux principes admis.

Selon ces principes d'administration, une organisation élabore un plan stratégique et définit ses objectifs, met en place une structure adaptée à la réalisation de ses plans et progresse grâce au contrôle de l'activité.

Un autre auteur, L.H.Gulick (1952) s'est particulièrement intéressé aux questions d'organisation et d'administration publique. Proche de Fayol, Gulick suggère un modèle organisationnel qui s'articule autour de sept piliers interactifs : Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting.

Par ailleurs, M. Weber (1922) dans son ouvrage « Economie et société » analyse le rôle du leader dans une organisation et examine comment et pourquoi les individus réagissent à des formes diverses d'autorité. Développant la théorie de la bureaucratie, M. Weber affirme que le système rationnel est le pilier d'une administration efficace. Pour lui, les grandes caractéristiques de la direction administrative bureaucratique la rapprochent fortement de l'idéal-type de l'autorité à caractère rationnel légal.

D'autres auteurs, relevant de l'école néo-classique, ont également mené des réflexions sur le management des organisations. Il s'agit de Mazouz et Rochet (2005) qui ont abordé le sujet en faisant

le lien entre la performance et le renouvellement des systèmes de gouvernance publique. A cet effet, ils affirment que « l'institutionnalisation de la gestion par résultats est étroitement liée à la gestion de la performance ». Cependant, selon Thomas (2005), « cerner la performance dans la sphère publique, est éminemment compliqué ».

Par ailleurs, selon la perspective managérialiste de la performance, le renouvellement des systèmes de gouvernance publique, guidé par la recherche de l'efficacité et de l'efficience, doit accorder une place prépondérante aux gestionnaires publics (Maltais et Mazouz, 2004). En effet, ces derniers doivent accepter d'assumer des responsabilités organisationnelles, managériales, stratégiques et d'apprentissage leur permettant d'assurer un niveau de performance politiquement, socialement et économiquement acceptable.

Section II: Les réalités historiques, organisationnelles et fonctionnelles des ENAM d'Afrique de l'ouest : Cas des écoles du Bénin et du Burkina Faso

L'organisation et le fonctionnement des ENAM des différents pays francophones de l'Afrique de l'ouest sont inspirés du modèle français. En effet, l'organisation et le fonctionnement de l'ENA de France a fortement influencé les écoles d'Administration en Afrique occidentale francophone. Ainsi donc, on retrouve ce mimétisme institutionnel aussi bien au Bénin qu'au Burkina Faso. Toutefois, il existerait des spécificités en matière de gestion de ces établissements de formation administrative en dépit d'une probable proximité culturelle entre ces deux pays.

Cette section fait un bref descriptif de l'organisation et du fonctionnement de ces écoles du Bénin et du Burkina Faso.

A- Mission, Organisation et fonctionnement de l'ENAM du Bénin

Le Bénin est un pays francophone situé en Afrique de l'ouest. Il a comme beaucoup de pays francophones d'Afrique, accédé à son indépendance en 1960. L'ENAM du Bénin est créée en 2001 pour prolonger et élargir les activités de l'Ecole Nationale d'Administration(ENA), elle-même créée en 1984¹².

Comme toute organisation publique, l'ENAM du Bénin s'est dotée d'un organigramme¹³ qui définit la mission, les attributions de la structure et décrit son organisation et fonctionnement. La mission et les attributions de l'ENAM sont prévues à l'article 2 de l'arrêté rectoral n°030-15/UAC/SG/VR-AARU/SEOU

¹² Stratégie de l'ENAM pour la formation professionnelle continue, mai 2006, p9.

¹³ Au Bénin, c'est un arrêté rectoral qui définit la mission, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'école. Cela se justifie par le fait que l'ENAM est rattachée à l'université nationale Abomey-Calavi conformément à l'article 1 de cet arrêté rectoral.

du 14 avril 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature(ENAM) de l'Université d'Abomey-Calavi(UAC).

L'ENAM du Bénin apparaît sans doute comme une école de type universitaire dont le principe consiste à faire former des cadres de l'administration dans des structures universitaires. Ce qui relève beaucoup plus d'un système anglo-saxon. Ce modèle, resté controversé est rarement appliqué dans l'espace francophone¹⁴. Toutefois, il convient de préciser que ce système, appliqué à l'ENAM du Bénin, a l'avantage de former des étudiants dotés de connaissances théoriques, techniques et pratiques, pouvant servir directement dans des structures publiques ou privées à leur sortie. Ce qui n'est pas le cas de nombreux instituts ou écoles de formation rattachés aux universités africaines dont les formations sont plus théoriques. Les universités africaines en général ne faisant pas appel aux praticiens, l'aspect théorique constitue l'essentiel de la formation. En revanche, l'inconvénient d'appliquer ce système à l'ENAM du Bénin est qu'il n'érige pas véritablement l'école en une école d'application dont la vocation est de former des managers publics de haut niveau c'est-à-dire de grands décideurs sur le plan administratif et qui seraient au centre de l'action publique. A cet effet, on peut remarquer que l'une des particularités des 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 Ministère (Primature) soit au Ministère chargé de la Fonction Publique¹⁵. Le choix de l'un ou l'autre dépend de plusieurs considérations. Une considération plus technique explique le rattachement au Ministère chargé de la fonction publique qui coordonne le recrutement et la formation des ressources humaines au profit de l'Etat. Une considération politique justifierait le rattachement des ENAM au Premier Ministère d'autant plus que cela permet un accompagnement gouvernemental plus direct et efficace en ce qui concerne les orientations stratégiques de celles-ci.

Toutefois, le plus important est que l'ENAM soit un centre de référence, de conseil et de consultation pour le pays. En effet, l'ENAM est une institution qui doit fortement participer à la mise en place du « cadre stratégique du développement économique et social » dans les pays d'Afrique en général. Cela s'explique par le fait que les politiques de développement économique et social dans les pays reposant sur un acteur principal qui est l'administration publique, de nombreuses stratégies en la matière mettent à contribution de façon considérable les ENAM dont les orientations en termes de formation sont déterminantes pour la mise en œuvre de toute politique à long terme.

De ce qui précède, la vision que les responsables de l'ENAM donneront à la structure devra tenir compte de ces orientations et s'appuyer sur les forces, faiblesses, les opportunités et menaces de l'école.

¹⁴ Le choix de l'alternative entre ces modèles anglophone et francophone 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

¹⁵ Jacques Mariel NZOUANKEU, « Nouveau rôle, statut et organisation des établissements de formation en Administration publique en Afrique ».

Tableau 1: Forces, faiblesses, opportunités et menaces de l'ENAM du Bénin

Forces	Faiblesses
Etablissement public disposant d'infrastructure	Problèmes organisationnels (administratifs et pédagogiques)
Personnel enseignant qualifié (reconnaissance du CAMES ¹⁶ , renommée de l'Ecole au plan national)	Insuffisance de cohésion au sein des équipes et persistance de crise institutionnelle
Grande expérience dans les formations diplômantes	Insuffisances des ressources pour faire face à toutes les dépenses du fait de la limitation des sources de financement.
Réseaux de partenaires internationaux	Personnel enseignant insuffisamment motivé et entraînant une fuite de celui-ci vers d'autres structures pour des rémunérations plus gratifiantes
L'appui technique et financier de l'Université d'Abomey-Calavi et de l'Etat béninois	Formations plus théoriques que pratiques
Situation géographique bien connue du fait du rattachement à l'Université	Absence d'autonomie de l'école
Opportunités	Menaces
Création de nouveaux emplois liée à la réforme de l'administration territoriale	Multiplication des centres de formation augmentant le nombre de concurrents
L'engagement de l'ENA de la France à accompagner l'ENAM du Bénin dans sa réforme	Risque d'inadaptation de la réforme de l'école au contexte béninois
Offre de stages de perfectionnement au personnel de l'école par certains pays européens et organismes divers	

Source : Diagnostic effectué par nous même à partir de nos entretiens et lecture de certains documents de l'école

Toutes les forces et opportunités ainsi énumérées constituent des avantages à saisir par l'école pour annihiler ses faiblesses et faire face aux menaces en répondant aux aspirations d'une administration moderne en termes de qualité de formation dans le contexte actuel de mondialisation.

¹⁶ Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur.

B-Réalités historiques, organisationnelles et fonctionnelles de l'ENAM du Burkina Faso

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Burkina Faso a été créée en 1959 par décret N°231/PRES du 04 décembre 1959. La création de l'école marquait la volonté politique des autorités de la Haute Volta (devenue en 1984 le Burkina Faso) de doter le pays d'une école spécialisée devant soutenir les efforts de mise en place de la nouvelle administration nationale¹⁷.

Créée en 1959¹⁸ sous l'appellation ENA (Ecole Nationale d'Administration), c'est en 1984 que l'école va prendre la dénomination actuelle ENAM (Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature) suite à l'ouverture d'une section accueillant les auditeurs de justice.

Depuis sa création, l'ENAM a fourni en tant que creuset de formation des agents de profils divers à tous les corps d'une jeune administration (Douanes, Police, Justice, Administration générale, Administration économique et financière)¹⁹. La mission de l'ENAM a cependant évolué avec le temps dans le but notamment de l'arrimer aux exigences multiformes de l'administration de développement en vue de lui permettre de s'adapter au contexte administratif sans cesse en mutation.

C'est le décret N°2002-051/PRES/PM/MFPDI portant approbation des statuts de l'ENAM du 08 février 2002 qui définit les missions principales confiées à l'école.

Suivant les dispositions de ce décret, trois missions principales peuvent être citées :

- La formation initiale et continue des agents de l'Etat et des collectivités locales ;
- La conduite de recherche appliquée en administration publique ;
- L'assistance conseil aux administrations de l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics et parapublics.

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Burkina Faso a le statut d'Etablissement Public à caractère Administratif (EPA) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière²⁰.

Il faut préciser que depuis 2010, l'ENAM s'est engagée dans une politique de déconcentration à travers la création des Instituts Régionaux d'Administration (IRA). Au total, six IRA ont été créés dans les villes de Bobo Dioulasso, Dédougou, Fada N'gourma, Gaoua, Ouahigouya et Ziniare. Ces instituts sont chargés d'assurer la formation des cadres de catégorie B et C afin de désengorger l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature à Ouagadougou dont les locaux n'arrivent plus à contenir l'effectif des élèves. La création de ces instituts devrait permettre à l'ENAM localisée à Ouagadougou de mieux

¹⁷ Manuel de Procédures Administratives, Financières et Comptables de l'ENAM du Burkina Faso, p8.

¹⁸ L'ENAM commence cependant à fonctionner dès janvier 1960 et reçoit des stagiaires pour un perfectionnement de six mois en vue de la relève du personnel colonial. Il s'agissait en somme, à l'époque, de parer au plus pressé.

¹⁹ Actuellement au Burkina Faso, de nombreux corps possèdent leur école de formation professionnelle. C'est le cas des policiers qui sont formés à l'Ecole Nationale de Police (ENP), des douaniers qui sont formés à l'Ecole Nationale des Douanes (END) et des différents autres fonctionnaires du ministère chargé de l'économie et des finances qui sont formés à l'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF).

²⁰ C'est ce type d'école que l'on rencontre fréquemment dans l'espace francophone. La particularité de ce type d'école est qu'elle n'est pas rattachée à aucune université.

s'investir pour assurer une formation de qualité aux cadres de catégorie A. Par ailleurs, à la différence des Instituts Régionaux d'Administration en France, les IRA au Burkina Faso ne sont pas dotés d'une personnalité juridique. Ils n'ont donc pas une autonomie de gestion administrative et financière. En effet, les IRA ne sont que des structures déconcentrées de l'ENAM. Toutes les décisions, même celles relatives à la gestion de ces instituts sont prises au niveau central.

Après avoir défini les missions de l'ENAM du Burkina Faso et décrit brièvement son organisation administrative, le tableau ci-dessous permet de relever les forces, faiblesses, les opportunités et menaces de cette école.

Tableau 2: les forces, faiblesses, opportunités et menaces de l'ENAM du Burkina Faso

Forces	Faiblesses
Construction de nouvelles infrastructures en vue de pallier les besoins au niveau de Ouagadougou et dans certaines régions (Fada N'gourma)	Absence d'infrastructures propres à plusieurs IRA dans les autres villes entraînant d'énormes charges locatives à l'école
Recrutement périodique de personnel administratif et technique ainsi que d'enseignants permanents au profit de l'ENAM	Insuffisance de ressources humaines qualifiées ²¹ pour assurer un fonctionnement administratif efficace et moderne de l'établissement
Déconcentration de l'école	Faible utilisation des TIC avec un débit de connexion faible ;
Volonté manifeste d'incarner un changement dans la gouvernance et la gestion de l'école par les premiers responsables ²²	Manque d'accompagnement des autorités politiques
Planification annuelle des activités à travers des programmes d'activités	Inadaptation des filières au regard du contexte international de formation administrative basé sur le management
Opportunités	Menaces
Les besoins grandissant de formations liées au processus de décentralisation en cours dans le pays	Création de centres et écoles concurrents en matière de formation administrative au Burkina Faso comme dans de nombreux pays africains par des particuliers exerçant dans le secteur privé
La diversité des partenaires d'appui technique et financier de l'école (ex FICOD, PDDC/GIZ)	L'émiettement de la stratégie d'intervention de l'école en vue de prendre en compte les domaines d'intervention des partenaires.
La coopération internationale avec des écoles prestigieuses telles que l'ENAP du Québec et l'ENA de France	Risque d'importation d'un modèle extérieur sans contextualisation par la prise en compte des spécificités culturelles des pays africains dans la gestion
Mutualisation des forces des écoles d'administration de la sous-région	

Source : diagnostic effectué par nous à travers nos expériences et observations au sein de l'école.

²¹ Les Instituts Régionaux d'Administration en plus d'être dans des bâtiments loués ou affectés gracieusement, éprouvent un besoin crucial de personnel.

²² La volonté de l'ancien directeur Général, Seni Mahamoudou OUEDRAOGO est sans équivoque au cours de l'entretien que nous avons eu avec lui.

Après avoir fait une présentation et diagnostic des ENAM du Bénin et du Burkina Faso, il conviendra de les situer dans le contexte de la mondialisation qui a des incidences sur la formation administrative et dont il y a lieu désormais d'y prendre en compte.

Section III : Les écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest face aux incidences de la mondialisation

Sans entrer dans les débats et critiques relatifs à la mondialisation au niveau du continent africain, il s'agira pour nous de présenter les incidences de la mondialisation et de l'ouverture **(A)** et les défis à relever pour former la relève par les écoles d'administration dans ce contexte **(B)**.

A- Les incidences de la mondialisation et de l'ouverture

La mondialisation est un terme économique qui désigne le processus par lequel les échanges de biens et services, capitaux, hommes et cultures, se développent à l'échelle de la planète et créent des interactions de plus en plus fortes entre différentes parties du monde²³. Il convient à cet effet de préciser que la mondialisation revêt plusieurs aspects. Elle touche la politique, l'économie, la société, la formation ou encore la culture d'une façon générale.

L'intensification de la mondialisation et la diffusion à l'échelle de la planète des biens et des services aboutissent à un processus d'acculturation, c'est-à-dire à un processus qui met en contact des modèles culturels différents.

Par ailleurs, la libéralisation des économies nationales et la politique d'ouverture paraissent toujours être les principales tendances par rapport auxquelles les administrations et les écoles d'administration doivent se restructurer et redéfinir leurs missions²⁴. Les organisations publiques semblent aujourd'hui conscientes de la nécessité de changer en effectuant des réformes appropriées. C'est d'ailleurs une des manifestations de la mondialisation qui a conduit à parler aujourd'hui d'un monde qui évolue vers une culture commune et une langue uniforme qui serait l'anglais, considérée comme une langue de travail dans presque tous les continents. On peut sans doute affirmer que c'est cette considération qui a conduit l'ENA de France à opérer une réforme de sa scolarité en insérant l'anglais comme langue obligatoire pour l'admission à cette grande école à compter de l'année 2018.

Aussi, la mondialisation a conduit à la disparition progressive de certaines fonctions administratives²⁵ ainsi que de tâches devenues superflues suite à la déréglementation de certains secteurs ou même au transfert d'activités du public au privé.

²³ Le dictionnaire du commerce international in www.glossaire-international.com

²⁴ Rapport général de la conférence organisée par le CAFRAD et l'OFPA sur le thème « la restructuration et la modernisation de la fonction publique : système de mérite et motivation » du 28/05-01/06/2001.

²⁵ Celles de contrôle et de suivi par exemple dans certains pays.

En revanche, au même moment, de nouvelles fonctions et de nouveaux métiers font leur apparition avec un caractère étranger aux pratiques traditionnelles des administrations publiques. Ces nouvelles fonctions et nouveaux métiers découlent surtout de l'introduction des nouvelles techniques de communication et de l'essor de secteurs d'activités où la gestion et la maîtrise du savoir sont devenues les principales sources de richesses de beaucoup de pays.

Enfin, depuis quelques années, avec la mondialisation, nous assistons à une croissance exponentielle des relations de coopération entre différentes formes de réseaux. Ils concernent certes des individus mais surtout des entités internes à des organisations publiques telles que les écoles d'administration. Dans le champ du management stratégique, cette évolution est considérée depuis lors comme étant révélatrice d'une tendance à l'externalisation et à la redynamisation des écoles d'administration. Ainsi, face à une concurrence féroce, les écoles d'administration doivent aussi bien gérer leurs ressources en interne mais également s'insérer dans des réseaux et coopérer pour améliorer leur compétitivité. Sans perdre de vue les changements liés à la mondialisation, les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest doivent assurer la relève des administrations publiques notamment en ressources humaines à travers une nouvelle dynamique de formation administrative qui prend en compte divers défis.

B- Les défis à relever dans la formation administrative des agents publics

La mondialisation, comme ci-dessus évoquée, a entraîné des changements que connaissent beaucoup de secteurs d'activités aujourd'hui. Les administrations publiques qui ne sont épargnées, connaîtront davantage des changements aussi bien dans leur organisation que leur fonctionnement en matière de services offerts à la population. Ces changements appellent de la part de leurs personnels, de nouvelles compétences et une mise à niveau permanente des connaissances nécessaires à l'exercice de leurs emplois et fonctions. C'est ainsi que les écoles d'administration en Afrique de l'ouest doivent faire face à des défis majeurs en matière de formation administrative pour répondre aux mutations courantes des administrations publiques.

Ainsi, l'un des défis à relever est celui de valoriser et mettre à niveau le potentiel humain des administrations. Pour cela, la formation continue revêt une importance stratégique en ce sens qu'elle est un instrument de valorisation des ressources humaines. Le rapport général de la conférence organisée par le CAFRAD et l'OFPA à Cotonou au Bénin en 2001 sur le thème de « la restructuration et la modernisation de la fonction publique : système de mérite et motivation », mentionnait déjà ceci : « il sera exigé des établissements de formation des fonctionnaires de redéfinir et d'adapter leurs rôles et leurs missions aux attentes des administrations et de leurs usagers en matière de formation continue et de perfectionnement dans une optique de mise à niveau et de compétition internationale ». En effet, avec la mondialisation, les administrations publiques tout comme les organismes formateurs notamment les écoles d'administration, doivent s'engager dans une perspective de garantir une action efficace et durable. Certes, cela demande plus de ressources. C'est pourquoi d'ailleurs, les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest doivent diversifier les moyens de

financement et mobiliser les ressources adaptées destinées à la formation et au perfectionnement des agents publics.

Un autre défi qui est au cœur même de la mondialisation est de tirer profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication. En effet, les fonctions publiques africaines doivent maîtriser et s'approprier les technologies de l'information et de la communication. Or, dans ce domaine, les établissements scolaires et universitaires, principaux pourvoyeurs des futurs serviteurs de l'intérêt général, jusqu'à une période récente, n'avaient pas encore intégré cette dimension dans leurs programmes en Afrique. Il revient donc aux écoles d'administration à travers la formation initiale et continue des agents de l'administration publique, de faire face à ces contraintes, notamment l'accélération rapide des progrès technologiques. Cela permettra ainsi de mettre à niveau les agents qui ont déjà intégré la fonction publique et de doter les différents agents qui seront recrutés au fil des années de compétences en la matière.

Dans ce domaine, les écoles d'administration, les administrations publiques, les universités et même les entreprises et centres de recherche doivent collaborer ensemble et concevoir une vision stratégique pour tirer parti des mutations qui s'annoncent.

De ce qui précède, les écoles d'administration ne peuvent survivre longtemps en marge du mouvement de mondialisation.

Le second chapitre de cette première partie, tentera de montrer les difficultés qu'éprouvent ces écoles à s'adapter à la modernisation qu'impose le contexte de mondialisation et de mutations courantes des organisations publiques.

Chapitre 2 : L'adaptation difficile des écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest à la modernisation de la formation et à la performance : les facteurs limitatifs

Dans le contexte actuel de la mondialisation où on assiste à des mutations socio-économiques au sein des structures, notamment la culture de l'efficacité, de l'efficience, d'une gestion axée sur les résultats obligeant souvent une collaboration en vue d'une mutualisation des forces, de nombreuses organisations publiques se sont engagées dans des chantiers de modernisation et d'optimisation de leurs services pour s'adapter à l'évolution amorcée. Les écoles et instituts d'administration de la France²⁶ et d'autres pays de l'Union Européenne et le Canada se sont inscrits vite dans cette dynamique à travers de grandes réformes permettant d'assurer une formation de qualité aux élites politico-administratives. Les écoles nationales d'administration de l'Afrique de l'ouest dont celles du Bénin et du Burkina Faso semblent accuser un retard dans ce processus de modernisation pour réussir leur mission de développement des compétences individuelles et collectives des agents publics des pays de la sous-région. Les outils classiques mis en œuvre depuis plusieurs années semblent connaître aujourd'hui des limites même s'ils ont permis d'engranger des acquis non négligeables de par le passé (**Section I**). Les mouvements ou changements majeurs en cours imposent de nouvelles orientations stratégiques ou perspectives de revalorisation de la mission de formation assumée par les écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest (**Section II**).

Section I : La gestion classique de la formation administrative dans les écoles d'administration en Afrique de l'ouest : acquis et limites

Comme nous l'avons déjà précisé, au moment des indépendances, 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 remarquable (**A**). On a par la suite constaté une sorte de perte de vitalité. Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette situation (**B**).

A-La vitalité historique des écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest : l'exemple des écoles du Bénin et du Burkina Faso

Après la création des écoles d'administration dans les pays d'Afrique de l'ouest en général et particulièrement au Bénin et au Burkina Faso, les défis à relever étaient énormes. Le succès de ces établissements jusqu'à une certaine période s'expliquerait par des facteurs endogènes et des facteurs exogènes.

²⁶ L'Ecole Nationale d'Administration (ENA) et les Instituts Régionaux d'Administration (IRA) de la France en particulier.

En ce qui concerne les facteurs endogènes, il y a lieu de relever d'abord que la mission ainsi que les buts et objectifs recherchés ont constitué les référentiels absolus des premiers responsables de ces établissements de formation. Il fallait recruter des agents appelés à servir dans les sphères publiques, les former et les mettre à la disposition des institutions étatiques et paraétatiques pour servir l'intérêt général. Les autorités administratives des écoles du Bénin et du Burkina Faso, appuyées par les autorités politiques de ces pays en ont fait un sacerdoce.

Ensuite, l'organisation et le fonctionnement de ces écoles, aussi soient-ils à l'image de celle de la puissance coloniale²⁷, s'accommodaient avec les réalités africaines. En effet, en dépit du mimétisme institutionnel français, les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest à leur ouverture devaient former des cadres nationaux pour pallier le départ des administrateurs coloniaux dont la gestion a été dénoncée et qualifiée d'impérialiste. Ce faisant, les formations universitaires et professionnelles ainsi que les pratiques de gestion publique (commandement) de cette période étaient orientées vers une rupture avec l'ordre colonial avec l'onction des mouvements panafricanistes et anticolonialistes.

Aussi, la rigueur de la gestion administrative et financière ainsi que l'efficacité et le professionnalisme du personnel administratif et des enseignants ont permis à ces écoles de fournir des cadres bien formés et compétents aux administrations publiques. Ce qui donnait une renommée nationale et régionale à ces écoles.

Par ailleurs, les critères de sélection des auditeurs basés sur le mérite et la transparence ont longtemps contribué à une formation administrative de qualité. En outre, le développement de la pratique favorisé par le nombre réduit des auditeurs ainsi que les méthodes pédagogiques d'enseignement théorique²⁸ s'arrimaient bien avec le contexte.

La réalité de l'enseignement de l'administration en Afrique en général a été dominée par ce que l'on a appelé « le modèle transmissif à orientation normative »²⁹. De ce qui précède, on peut dire que les programmes de formation et les méthodes pédagogiques s'adaptaient bien au contexte de l'époque.

En plus, l'éthique et la déontologie administrative enseignées dans ces mêmes écoles connaissaient un respect exemplaire par le personnel administratif et les enseignants et inspiraient les futurs cadres de la fonction publique. Il y avait un sens élevé du service public et une conscience professionnelle manifeste dans le comportement des agents. De nos jours, le constat est tout autre avec la montée en puissance de fléaux tels que la corruption et la gabegie auxquelles il convient d'ajouter la perte du sens de service public et l'absence de sacrifice pour l'intérêt général. Cela s'explique par une certaine métamorphose de la société africaine, jadis fondée sur la solidarité et une culture communautaire et aujourd'hui fortement individualiste.

²⁷ Dans certains pays comme au Sénégal, ce fut même des administrateurs français qui sont restés à la tête de ces écoles jusqu'à une certaine période.

²⁸ Ces méthodes étaient basées surtout sur l'exposé et le cours magistral mais avaient un impact considérable.

²⁹ « La formation des ressources humaines en Afrique » CAFRAD, Tanger 2000.

S'agissant des facteurs exogènes, on peut relever la contribution des universités. En effet, les universités ont joué un rôle important dans la formation des cadres de l'administration. Le contenu de certaines disciplines et programmes d'études permettaient à beaucoup de candidats au concours de recrutement de la fonction publique de remplir certains critères en termes de niveau d'étude. Il paraît très élevé parmi ceux qui ont suivi ces formations universitaires.

Aussi, la mobilité des auditeurs entre écoles d'administration a largement contribué à doter certaines administrations des différents pays d'agents spécialisés dans des domaines qui ne sont pas forcément enseignés dans chaque pays³⁰. Cela a permis une ouverture sur le plan professionnel et a enrichi la formation administrative à travers un partage d'expériences et de connaissances entre collègues de plusieurs pays. Ce début d'un processus de régionalisation de la formation administrative dans certains domaines devrait même favoriser une intégration des pays. Ainsi, certaines écoles d'administration ont bénéficié de la contribution d'enseignants émérites de la puissance coloniale à la création et à la formation des cadres. Exemple de l'ancien recteur de l'Université Senghor, Albert LOURDE qui a enseigné à l'ENAM du Burkina Faso.

Avec l'évolution de l'environnement national et international, la formation en administration publique ainsi que la gouvernance des établissements de formation administrative devraient s'adapter aux mutations socio-économiques. Cependant, on a plutôt constaté une sorte de stagnation qui a amené certains auteurs³¹ à parler d'un déclin des écoles et instituts d'administration publique en Afrique de façon générale. Les facteurs qui ont occasionné cette situation sont multiples.

B- Les facteurs explicatifs des dysfonctionnements et du retard des écoles d'administration en Afrique de l'ouest

Plusieurs facteurs sont à l'origine des difficultés que rencontrent les Ecoles Nationales d'Administration et de Magistrature au Bénin comme au Burkina Faso en particulier, et de façon générale dans les pays d'Afrique de l'ouest.

D'abord, on peut relever la dégradation de l'image de marque de ces institutions de formation ainsi que leurs modes de gouvernance et fonctionnement qui n'ont pas beaucoup évolué par rapport aux écoles d'administration européenne et d'Amérique. S'agissant de la dégradation de l'image des écoles d'administration, il faut relever qu'elle a d'abord touché l'administration de façon générale. Ainsi, on a reproché à l'administration de ne pas jouer un grand rôle dans le développement économique et social. Cette incapacité de l'administration publique africaine à s'acquitter de son rôle d'agent de développement économique et social fait pâtir les établissements de formation administrative des pays

³⁰ Le Burkina Faso jusqu'en 2006 ne disposait pas de filière de formation des cadres du ministère de la culture et du tourisme dans son école d'administration. Les cadres de ce ministère étaient formés à Lomé pour revenir servir dans l'administration culturelle burkinabé.

³¹ Il faut citer surtout Jacques Mariel NZOUANKEU, professeur des universités, et secrétaire permanent de l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA).

d'Afrique de l'ouest. Ces différentes critiques à l'endroit de l'administration publique marquaient le début même d'une période de léthargie de ces écoles. Selon une étude du Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement (CAFRAD)³², « il est reproché à l'administration de freiner le développement, d'enserrer l'initiative privée dans un carcan de procédures bureaucratiques, de bloquer l'investissement et de soumettre la société toute entière à des normes qui lui sont entièrement étrangères. On reproche également à l'administration d'employer des incompetents³³, d'organiser à leur faveur un cadre juridique excessivement protecteur et de sanctionner rarement les comportements de négligence dont ils font preuve à l'égard des citoyens ».

Aussi, le système de gouvernance des institutions de formation est resté dans cette léthargie en dépit des réformes de programmes d'ajustement structurel à travers un appui méthodologique, politique et financier. Certes, quelques changements ont pu être opérés³⁴. Cependant, au regard de la forte modernisation des écoles d'administration en France et au Canada, on peut s'étonner que des autorités, à un moment où la perte de l'éclat et du rayonnement des écoles d'administration est manifeste en Afrique de l'ouest, continuent dans les discours officiels à louer les efforts de ces institutions et à affirmer leur rôle vital dans la préparation des cadres responsables de l'administration de demain.

Ensuite, il faut noter le fossé grandissant qui s'est installé entre les programmes de formation adoptés et les véritables besoins des administrations publiques africaines. On a constaté que les programmes de formation que proposent certaines écoles de formation administrative en Afrique de l'ouest, ne répondent plus aux attentes ou besoins actuels des administrations publiques³⁵. Pour être plus précis, il convient de relever que les contenus des enseignements, c'est-à-dire les compétences, les connaissances et les comportements professionnels réellement opérationnels tels que les attendent les commanditaires de la formation, ne collent pas suffisamment aux difficultés réelles de gestion des

³²Brahim ZYANI : « La formation des ressources humaines en Afrique », Tanger 2000 (CAFRAD).

³³ Cette critique suscite déjà des questions sur l'efficacité des écoles d'administration quand on sait que ce sont les élites des pays qui sont formées dans ces établissements. Il faut faire cependant une nuance avec surtout les recrutements sur mesures nouvelles d'agents au profit des collectivités publiques. Ces recrutements qui visent à mettre certaines compétences directement à la disposition des structures publiques sans formation administrative préalable, ne respectent pas les critères de sélection de transparence et de méritocratie qui devraient encadrer le recrutement des agents de la Fonction Publique.

³⁴ Au Burkina Faso par exemple depuis la création de l'école, on peut relever les changements suivants :

- L'ouverture de deux nouvelles filières (Collectivités locales et Gestion des ressources humaines) décidée en 1999 pour répondre aux besoins en personnel qualifié de ces secteurs ;
- Toujours au cours de la même année 1999, intervient la création d'un Comité Scientifique composé de personnalités de renom en vue de guider sa réflexion et relever le défi de l'excellence ;
- La réhabilitation des infrastructures et la construction de trois salles de classe entreprises en 2001 et 2002 ;
- Entre 2002 et 2006, d'autres infrastructures seront réalisées pour étoffer la capacité d'accueil de l'Ecole dont un amphithéâtre à un niveau inauguré en mars 2006 ;
- Entre 2010 et 2014, déconcentration de l'école à travers la création de six Instituts Régionaux d'Administration (IRA).

³⁵ Le Ministère en charge de la Fonction Publique du Bénin, appuyé par un expert technique international (ETI) français n'a pas manqué de faire ce constat et souhaité une redéfinition des profils formés à l'ENAM afin qu'ils répondent aux besoins réels des administrations publiques béninoises. A cet effet, l'ENA de France est déjà sollicitée pour appuyer l'ENAM du Bénin dans le cadre d'un partenariat.

problèmes qui se posent quotidiennement aux services. Ce décalage entre la nature et la qualité du savoir transmis et les capacités de gestion réelles que l'administration exige des lauréats de ces écoles apparait une problématique sérieuse qui nécessite une réflexion approfondie. En effet, il y a lieu de chercher à identifier avec précision les causes fondamentales qui expliquent le sentiment d'insatisfaction générale à l'égard de la mission de formation assumée par ces écoles. Dans les pays comme le Bénin et le Burkina Faso, la formation est jugée trop théorique³⁶ et privilégie davantage les aspects juridiques et normatifs au détriment des spécialités directement liées à l'action administrative qui évolue rapidement dans ses modalités et exige plus de capacités d'analyse de dossier, de gestion et de direction des ressources humaines et matérielles chez les gestionnaires publics. La raison en est que les institutions de formation en administration publique d'Afrique de l'ouest connaissent mal les besoins en profils pointus exigés par les services pour lesquels elles travaillent. D'ailleurs, elles disposent rarement de capacités nécessaires pour apprécier avec précision les besoins des services publics dont les attentes évoluent vite. Ce faisant, elles ne vont pas au-delà d'une formulation générale des besoins exprimés en termes globaux et ambigus par les administrations. Finalement, les objectifs de formation ainsi que les enseignements formulés restent des copies très pâles des besoins dont ils prétendent procéder.

Enfin, sur le plan pédagogique, les démarches sont peu modernes dans les écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest. Or, l'efficacité d'une action de formation dépend aussi bien de l'ensemble de la démarche d'apprentissage que de l'importance accordée aussi aux méthodes ou modalités pédagogiques utilisées pour assurer la transmission des savoirs. La réalité est que les écoles d'administration en Afrique de l'ouest connaissent un effectif pléthorique des auditeurs³⁷. Ce qui s'accommode moins avec les méthodes pédagogiques modernes. De ce qui précède, il y a lieu d'observer que dans la plupart des établissements de formation en administration publique en Afrique de l'ouest, la préoccupation essentielle est la définition du contenu des matières présentées beaucoup plus en termes de savoir qu'en termes de savoir-faire bien qu'il s'agisse de gestion et encore moins en termes de savoir être. Ce qui importe plus, c'est la quantité d'informations, de normes, de textes et de connaissances dispensées. Les questions de didactiques et de pédagogie aussi importantes soient elles, sont reléguées au second plan. Les méthodes de modelage du comportement basées sur le coaching, le stage d'apprentissage et l'autoformation qui sont des méthodes efficaces pour un nombre limité de participants, ne sont malheureusement pas très répandues en Afrique de l'ouest.

Par ailleurs, la transformation des modes et outils d'enseignement utilisés se révèle difficile pour certaines raisons :

³⁶ Au Bénin, le caractère théorique de la formation découle même du rattachement de l'ENAM à l'Université Abomey-Calavi comparativement à l'ENA de France qui est une école d'application et non universitaire. Au Burkina Faso, les stages pratiques qui sont ramenés à un mois seulement, occupent une place négligeable dans la formation laissant une large place à une transmission de connaissances théoriques.

³⁷ Les ENAM du Bénin et du Burkina Faso en 2015 par exemple comptaient chacune plus de 1600 élèves.

En premier lieu, on a la fuite des formateurs permanents imprégnés des méthodes pédagogiques modernes. En effet, les enseignants permanents formés à grands frais, à l'usage des méthodes pédagogiques modernes grâce à l'aide des partenaires extérieurs partent s'employer ailleurs dans des fonctions gratifiantes et rémunératrices ;

En second lieu, on peut mentionner l'insuffisance des dotations budgétaires permettant de recourir à des supports pédagogiques visuels et audio-visuels et outils didactiques spéciaux en vue de valoriser les nouvelles méthodes d'enseignement. Aussi, le personnel technique nécessaire et compétent pour en assurer le fonctionnement et la maintenance fait défaut³⁸.

Tout compte fait, de nombreux facteurs sont à l'origine du retard accusé par les écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest dans leur élan de modernisation et de renforcement de la gouvernance en vue de mieux assurer leur mission de formation des élites africaines et de contribution aux réformes administratives dans les fonctions publiques. Dans le contexte de la mondialisation et de la globalisation qui caractérisent le monde moderne, les établissements de formation administrative d'Afrique occidentale, doivent trouver des pistes d'adaptation afin de tirer pleinement profit de la révolution technologique actuelle, de l'extension vertigineuse de l'économie du savoir et de l'explosion des outils de stockage et de traitement de l'information et de communication.

Section II : La nécessité de définir de nouvelles orientations de modernisation et de renforcement de la gestion des écoles d'administration

Il convient de reconnaître que les écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest, en particulier les ENAM du Bénin et du Burkina Faso ont beaucoup contribué à l'édification des fonctions publiques africaines. Certes, elles ont connu une certaine léthargie en raison des mutations socio-économiques qui ont affecté l'appareil administratif. Cependant, elles doivent impérativement s'adapter aux nouveaux contextes national et international à travers de nouveaux modes de gouvernance **(A)** et en gagnant le pari de la technologie **(B)**.

A- L'engagement dans une nouvelle gestion

Les organisations publiques partout dans le monde moderne actuel, connaissent de nouveaux modes de gestion à savoir la gestion axée sur les résultats ou la gestion par performance. En effet, les responsables placés à la tête des structures publiques sont amenés à se fixer des objectifs à court,

³⁸ Aujourd'hui cependant, l'ENAM du Bénin enregistre un progrès notable en la matière. L'école s'est dotée des outils modernes et un personnel de maintenance existe sur place. Contrairement au Bénin, l'ENAM du Burkina Faso, même si elle dispose de quelques outils, le personnel technique compétent pour assurer le fonctionnement et la maintenance de ces outils fait défaut.

moyen et long terme et de chercher à les atteindre. A cet effet, une évaluation est faite périodiquement pour s'assurer de la performance de la gestion de l'organisation. Au-delà des premiers responsables des écoles nationales d'administration³⁹, ce sont tous les responsables⁴⁰ à quelque niveau que ce soit qui doivent désormais s'engager dans cette dynamique.

Au Burkina Faso, le gouvernement⁴¹ avait initié dans un texte réglementaire les appels à candidature pour tous les postes de directeur général des Etablissements Publics de l'Etat (EPE)⁴². Tout prétendant au poste de directeur général d'un établissement comme l'ENAM au Burkina Faso devrait désormais soumettre une candidature qui sera examinée par un jury constitué à cet effet. La candidature doit comporter le curriculum vitae du prétendant, sa vision et le plan d'actions pour la structure ainsi que la stratégie de réalisation des objectifs prévus. Pour une gestion performante des écoles nationales d'administration, les directeurs ne devront plus être des responsables qui se contentent d'une gestion courante ou classique. Au Bénin en revanche, la désignation du directeur et de son adjoint est beaucoup plus démocratique. Ces derniers sont votés par un corps électoral. Ce système démocratique de désignation des responsables de l'ENAM n'est pas mauvais en soi pourvu que le corps électoral à l'image du jury de sélection du directeur au Burkina Faso s'appuie sur les mêmes critères d'expérience, de compétences techniques et managériales des candidats pour garantir une gestion performante de l'école⁴³. Le choix des directeurs des écoles d'administration est déterminant dans la gouvernance managériale de ces structures de formation professionnelle. Les directeurs doivent avoir à la fois des qualités de manager et de leader en ce sens qu'ils constitueront les centres névralgiques des organisations qu'ils dirigent. On constate malheureusement de nombreux dysfonctionnements administratifs dans le management des organisations publiques telles que les écoles d'administration⁴⁴. Pourtant, le directeur d'une école d'administration en tant que leader doit jouer les rôles suivants⁴⁵ :

- Motiver les individus ;
- Participer au développement des individus ;
- Constituer et consolider les équipes ;
- Créer et renforcer la culture de l'organisation.

Ses compétences managériales peuvent être résumées dans le tableau ci-dessous :

³⁹ Les directeurs des écoles d'administration.

⁴⁰ Les autres directeurs et chefs de service au sein des écoles d'administration doivent également se fixer des objectifs et faire une évaluation des résultats des activités réalisées.

⁴¹ Entre 2010 et 2011.

⁴² Ce texte a été révisé sous le régime de la transition (Novembre 2014 à décembre 2015) après l'insurrection populaire qu'a connu le Burkina Faso les 30 et 31 octobre 2014. La révision a permis le remplacement par simple nomination en conseil des ministres, des anciens dignitaires du régime déchu qui avaient accédé à des postes de directeur général des EPE.

⁴³ Ce système démocratique connaît toujours des limites en raison du fait qu'en matière électorale en Afrique, ce sont plutôt d'autres considérations qui entrent le plus souvent en jeu que les critères de qualifications et de compétences.

⁴⁴ Des entretiens avec certains agents mettent en exergue des insuffisances dans le management. On reproche à certains responsables portés à la tête des écoles d'administration de se servir de ces structures au lieu de servir l'intérêt général. C'est un problème général qui affecte le développement des Etats africains dans leur ensemble.

⁴⁵ Henry MINTZBERG, *Manager l'essentiel*, édition Magnard Vuibert, septembre 2014, p51-53.

Tableau 3: Les compétences du manager

A. Les compétences personnelles
1. L'automanagement, en interne (la réflexion stratégique)
2. L'automanagement, en externe (la gestion du temps, l'information, le stress, la carrière)
3. L'organisation du temps (le morcellement, la définition de priorités, le planning, le moment opportun)
B. Les compétences interpersonnelles
1. Le leadership auprès d'individus (la sélection, la formation, le coaching, l'accompagnement, la motivation, la collaboration avec des spécialistes)
2. Le leadership de groupe (la formation d'équipes, la résolution de conflits, la médiation, la coordination, la conduite de réunions)
3. Le leadership de l'organisation/unité (le développement de la culture)
4. L'administration (l'organisation de l'unité, l'affectation des ressources, la délégation, la validation, la systématisation, la prescription d'objectifs, l'évaluation de la performance)
5. La mise en relation de l'organisation/unité (le réseautage, la représentation de l'unité, la mise en place de collaborations, la promotion et la défense des causes de l'unité, la protection)
C. Les compétences informationnelles
1. La communication orale (l'écoute, les interviews, les discours, la présentation, le briefing, l'écrit, la collecte d'informations, la diffusion d'informations)
2. La communication non verbale (par la vision-ou intelligence perceptive-ou par le feeling-ou intelligence viscérale)
3. L'analyse (le traitement des données, la modélisation, la mesure, l'évaluation)
D. Les compétences liées à l'action
1. La conception (la planification, la créativité, l'imagination)
2. La mobilisation (la gestion des crises, la gestion de projets, la négociation, les manœuvres politiques, la gestion du changement)

Source : Henry MINTZBERG, Manager l'essentiel, édition Magnard-Vuibert, 2014. p68.

Un autre défi en matière de gouvernance dans les écoles d'administration en Afrique de l'ouest concerne la gestion financière et des carrières des agents. En effet, les dotations budgétaires étant faibles, les écoles de formation administrative ne parviennent pas à assurer toutes les dépenses liées à l'exécution de leur mission. Ce faisant, il y a un recrutement massif des inscrits sur titre⁴⁶ permettant de recouvrer plus de recettes en vue de faire face aux charges de fonctionnement et d'investissement des écoles d'administration. Par ailleurs, si les dotations budgétaires sont insuffisantes pour permettre de mettre en œuvre des stratégies ambitieuses, il faut aussi relever la gabegie, le gaspillage et la mauvaise utilisation des biens publics⁴⁷ dans ces écoles d'administration qui augmentent inutilement les dépenses de fonctionnement. Il y a donc lieu de rationaliser les dépenses de fonctionnement afin de faire des investissements dans la formation en administration publique.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, nombreux sont les agents des écoles d'administration qui manifestent leur mécontentement dans la gestion de leur carrière. En plus du traitement salarial qu'ils estiment faible, beaucoup d'agents estiment qu'ils n'ont pas la possibilité d'évoluer dans leurs corps une fois recrutés. Pour illustrer cette insuffisance, nous pouvons évoquer la situation qui prévaut au Burkina Faso dans les Etablissements Publics de l'Etat comme l'ENAM où les agents réclament la possibilité de pouvoir évoluer ou d'être promu en passant d'une catégorie inférieure à une catégorie supérieure⁴⁸ à travers des concours professionnels organisés comme c'est le cas pour les fonctionnaires des départements ministériels de l'Etat. Cela a un impact considérable sur la motivation et l'engagement du personnel sur le plan professionnel. Pour plus de rendement, les écoles d'administration doivent avoir un plan de carrière pour les agents. Cela va beaucoup contribuer à les maintenir dans la structure et à les motiver. Par ailleurs, il doit y avoir une définition et répartition des tâches des agents. Cela contribuera aussi à éviter les conflits de compétence et à instaurer une cohésion dans l'exécution des activités.

Le renforcement de la gouvernance et de la modernisation des écoles d'administration en Afrique de l'ouest nécessite aussi la prise en compte des technologies de l'information et de la communication.

⁴⁶ Les élèves sélectionnés sur dossiers sans passer par le concours de la Fonction Publique. Ces derniers doivent régler les frais de leur formation à titre privé contrairement aux admis sur concours de la Fonction Publique dont les frais de formation sont supportés par l'Etat. Aussi, les admis sur concours de la Fonction Publique à la fin de leur formation sont appelés à occuper des emplois dans le secteur public. Le recrutement massif des inscrits sur titre a un impact négatif sur la formation en ce sens qu'il n'est pas assez sélectif comme les concours de la Fonction Publique. Aussi, on retrouve ces derniers après leur formation sans emploi. Ce qui n'améliore pas l'image de nos écoles d'administration.

⁴⁷ On compte plus de huit (08) véhicules dans le parc automobile de l'ENAM du Burkina Faso, qui a en projet l'achat d'autres véhicules. Les frais d'entretien et de maintenance de ces véhicules coûtent par an plus de dix millions de FCFA. Le carburant utilisé par an est de l'ordre de quarante millions par an.

⁴⁸ Contrairement aux agents de l'ENAM du Burkina Faso qui sont régis par une loi portant régime juridique applicables aux emplois et agents des Etablissements Publics de l'Etat, ceux de l'ENAM du Bénin sont soumis à un régime de droit privé. Ils sont régis par la convention collective du travail applicable au personnel administratif, technique et de service contractuel de l'Université d'Abomey Calavi. L'article 41 de ce texte organise l'avancement et la promotion du personnel. Conformément à ses dispositions, « la promotion est le passage d'une catégorie inférieure à une catégorie supérieure. En cas de vacance ou de création de poste, l'UAC fait appel de préférence aux travailleurs en service à l'UAC et possédant les qualifications requises pour le poste ».

B- Les technologies de l'information et de la communication : un outil d'amélioration de la gouvernance et de la modernisation des écoles d'administration

Pour un renouveau de la mission des institutions africaines de formation administrative, il faut absolument gagner le pari de la technologie. En effet, les transformations actuelles liées à la mondialisation, globalisation et révolution technologique apparaissent une opportunité à saisir dans le but d'intégrer ce mouvement de l'innovation. De nos jours, il existe beaucoup de logiciels qui permettent une gestion administrative et financière de façon efficace et efficiente des organisations publiques. Cela permet de réduire le temps de traitement des dossiers et de faire surtout l'archivage de façon convenable.

Aussi, le développement de l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication en formation, et particulièrement en matière de formation administrative est au cœur de certains projets des écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest. En fait, l'innovation technique contribue à développer l'innovation pédagogique pour une modernisation et adaptation des modes organisationnels et économiques de la formation. L'investissement dans les technologies de l'information et de la communication⁴⁹ permet d'organiser des formations à distance en partenariat avec certaines universités ou écoles de renommée internationale. De ce qui précède, les TIC jouent plusieurs fonctions en matière de formation administrative : fonctions d'information et de communication, fonctions pédagogiques.

Les observations faites dans les écoles d'administration du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Togo, montrent que les technologies de l'information et de la communication sont peu développées en Afrique de l'ouest. Pour cela, il faut développer une véritable stratégie numérique dans le champ de la formation administrative.

Cette première partie de l'étude nous a permis de présenter les ENAM du Bénin et du Burkina Faso dans leur organisation et fonctionnement, de faire un diagnostic de la gestion de ces écoles et de chercher les facteurs explicatifs de la léthargie dans laquelle se trouvent ces écoles. Dans notre deuxième partie, nous aborderons les stratégies à définir pour la modernisation et un renforcement de la gouvernance de ces écoles.

⁴⁹ A l'ENA de France, le Service des Usages Numériques et des Services Informatiques joue un rôle considérable dans le cadre de la formation à distance.

Partie II : Les stratégies à développer pour une amélioration de la gouvernance des ENAM en vue de relever le défi d'une formation administrative plus moderne

L'amélioration de la qualité de la formation des ressources humaines dans les écoles d'administration en Afrique de façon générale passe par une bonne gouvernance managériale, administrative et financière mais aussi pédagogique de ces établissements de formation administrative. Pour cela, il convient par ailleurs de développer des stratégies particulières en matière de coopération à la formation administrative, outil considérable pour développer les écoles d'administration (**Chapitre 1**) mais aussi en matière de regroupement de celles-ci dans le cadre d'un réseau en vue de mieux assurer leur mission de formation des cadres africains (**Chapitre 2**).

Chapitre 3: La coopération en matière de formation en administration : un cadre de recherche, d'appui technique et financier

Jusqu'à présent, les écoles africaines de formation à l'administration ne sont pas parvenues à développer un vrai projet d'établissement dans lequel pouvaient se mesurer les apports de la coopération. Pourtant la coopération au niveau de ces établissements s'impose de plus en plus.

Nous tenterons dans ce chapitre de démontrer que la coopération peut servir de levier pour dynamiser les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest sur le plan technique et pédagogique (**Section I**) et constituer un cadre propice pour la recherche de financements (**Section II**) pour mieux assurer une formation d'excellence aux cadres des fonctions publiques africaines.

Section I : La coopération en matière de formation administrative : un levier important de dynamisation générale des écoles d'administration

Les écoles d'administration de nombreux pays d'Afrique de l'ouest s'enferment dans une relation univoque avec leur ministère de tutelle, généralement celui chargé de la fonction publique⁵⁰. Pourtant, il convient de chercher aussi la diversification, l'ouverture sur de nouveaux partenaires nationaux et même extérieurs. Ces écoles doivent à cet effet instaurer de nouveaux rapports à l'environnement national et international. En fait, partout en Afrique, au niveau national dans les pays, on constate sur la scène politique et sociale, de nouveaux acteurs qui travaillent de manière étroite avec l'administration. C'est le cas des ONG, du mouvement associatif, des collectivités locales, du secteur privé, des petites et moyennes entreprises (PME), des télécommunications et de la technologie moderne. Il y a lieu de souligner la nécessité d'associer ces nouveaux acteurs dans les efforts des écoles africaines de formation administrative. Ces derniers peuvent apporter un appui non négligeable dans la gestion de ces écoles. Aussi, il y a d'énormes avantages à tirer du développement d'actions de coopération avec des écoles étrangères similaires.

L'ouverture d'une Ecole Nationale d'Administration à son environnement extérieur immédiat ou lointain apparaît une nécessité absolue⁵¹. Il y a lieu de relever les avantages de la coopération en matière de formation administrative sur le plan de la gestion managériale, administrative et financière des écoles nationales d'administration des pays d'Afrique de l'ouest dont celles du Bénin et du Burkina Faso (**A**) ainsi que sur le plan pédagogique ou d'amélioration de la qualité de la formation(**B**).

⁵⁰ C'est le cas au Burkina Faso où l'ENAM est rattaché à cet organe gouvernemental chargé de définir et de mettre en œuvre la politique de la fonction publique. Mais au Bénin, c'est le ministère chargé de l'enseignement supérieur qui est le ministère de tutelle de l'ENAM du fait que l'école est rattachée directement à l'Université.

⁵¹ En France par exemple, l'ENA et l'INET sont en partenariat. Ces établissements de formation français sont également en partenariat chacun avec d'autres structures nationales, européennes et internationales.

A-La coopération comme outil de renforcement de la gestion managériale, administrative et financière

Il conviendra pour nous de montrer successivement que la coopération peut servir d'instrument de renforcement de la gouvernance managériale des écoles d'administration (1) et d'amélioration de la gouvernance administrative et financière (2).

1-La coopération comme outil de renforcement de la gestion managériale

En Afrique de façon générale, la mauvaise gestion des organisations publiques freinent considérablement le développement des pays. Le problème est que beaucoup d'organisations publiques africaines comme les écoles d'administration évoluent dans le cadre d'une gestion classique sans référentiels en termes de valeurs et de plans stratégiques. En effet, leur gestion est beaucoup plus hiérarchique et légaliste plutôt que tournée vers les résultats. Pourtant, aujourd'hui partout dans le monde, la gestion est axée sur les résultats. De ce fait, tout comme certaines grandes écoles d'administration dans le monde, à savoir l'ENAP du Québec et l'ENA de la France, les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest doivent définir des critères de performance pour ce qui concerne leur gestion en vue de pouvoir mesurer dans un cadre temporel donné, l'atteinte de cette performance. Cela devra passer non seulement par un échange d'expériences permettant de tirer profit du modèle de gestion de ces grandes écoles dont la performance est reconnue mais aussi par une collaboration entre les écoles des pays africains et certains organismes intervenant dans ce domaine. On peut mentionner par exemple, le Centre Africain de Formation et de Recherches Administratives pour le Développement (CAFRAD), basé à Tanger au Maroc et l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA), créé en 1991 après décision prise par la Conférence des ministres de la Fonction publique des pays africains et dont le Secrétariat Exécutif est basé à Cotonou.

Il convient de noter à ce sujet que l'ENAM du Bénin est en phase de privilégier l'outil de la coopération avec l'ENA de la France pour renforcer la gestion de l'école à travers une véritable cohésion sociale entre les différents responsables et tout le personnel au sein de la structure. En effet, depuis un certain temps, le climat et l'ambiance de travail à l'ENAM du Bénin, semblent se détériorer au point que cela semble jouer sur la motivation du personnel⁵². Les responsables de l'école en sont conscients et travaillent avec la collaboration d'un expert technique international français qui appuie le ministère chargé de la fonction publique du Bénin en vue de dynamiser l'école. Par ailleurs, l'ENA de France avait été sollicitée en juin 2016 dans le cadre de cet appui technique au profit de l'ENAM du Bénin en vue de pallier les insuffisances de fonctionnement et d'exécution de ses missions et faire d'elle un exemple

⁵² Dans le cadre de nos recherches sur la gestion des écoles d'administration dans les pays africains, nous avons pu constater l'ambiance lors de nos entretiens sur place à Cotonou au sein de l'ENAM. Toutefois, le personnel que nous avons rencontré, a été ouvert et nous a facilité les échanges. Un relatif mécontentement pouvait s'apercevoir mais aussi un réel espoir porté sur les responsables actuels de l'école qui affichent une volonté sans équivoque de mobilisation et de création d'un climat plus agréable de travail.

d'efficacité en Afrique. Les responsables de l'école béninoise d'administration seraient plus intéressés cependant par les modèles du type « Sciences Po » actuellement.

Toutefois, il y a lieu de préciser que les contacts et les échanges de coopération des écoles africaines avec l'ENA de France datent de plusieurs années et ne sont pas récents. A cet effet, on est amené à poser une question essentielle : les recommandations ou leçons tirées des actions de coopération avec l'école française sont-elles appliquées avec un suivi et une mesure des résultats ? C'est là que l'on s'aperçoit véritablement que la coopération pourrait se présenter comme un outil efficace de modernisation ou de renforcement de la gestion des écoles d'administration des pays africains au regard surtout de l'expérience des écoles d'administration du Maghreb⁵³. Mais savoir utiliser cet outil est une autre problématique qui se pose.

Quant à l'ENAM du Burkina Faso, le partenaire privilégié est l'ENAP du Québec. Depuis le mois de novembre 2013, un accord de coopération existe entre ces deux écoles de formation administrative. Dans le cadre de cet accord, depuis 2015, l'ENAM a entrepris avec l'accompagnement de l'ENAP, une ambitieuse réforme. Elle devrait à terme permettre à l'ENAM de former des cadres dotés de meilleures capacités managériales, d'une vision moderne de l'administration et capables de penser le service public dans toute sa globalité et dans son environnement actuel. A cet effet, un projet de master d'excellence en administration publique de l'ENAP du Québec à Ouagadougou est élaboré. Pour la réussite de la réforme, et en vue d'associer les différents acteurs concernés par la mise en œuvre de celle-ci, une convention de partenariat a été signée entre les structures burkinabés intervenant en matière d'administration publique⁵⁴ et l'ENAP du Québec en décembre 2015. Ainsi, les échanges de coopération se multiplient entre les grandes écoles françaises et canadiennes et les écoles d'administration des pays d'Afrique de l'ouest en particulier. Les enjeux de ces échanges de coopération sont multiples et il faudra que les établissements africains de formation administrative puissent tirer le maximum de profits de l'expertise internationale de ces grandes écoles en matière de formation et de recherche dans les différents domaines de l'administration publique, des gestionnaires publics, de formateurs en management public, de services-conseils aux gouvernements et au développement des écoles et des programmes de gestion publique.

Cet instrument qu'est la coopération avec ces grandes écoles permettra à court et long terme de relever le défi d'une bonne gouvernance et d'un management de qualité dans les structures publiques du Burkina Faso. En effet, les écoles nationales d'administration au regard de leur mission, devront montrer leur leadership en matière d'accompagnement des ministères et institutions par une identification de leurs besoins de formation en les appuyant à travers la mise en œuvre d'actions de

⁵³ Nous avons échangé avec des élèves de l'ENA de Tunis rencontrés à l'Université Senghor dans le cadre d'un stage et des anciens élèves de l'école d'administration Marocaine rencontrés à Paris dans le cadre d'une formation de courte durée.

⁵⁴ Il s'agit des structures suivantes :

- Le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale du Burkina Faso (MFPTSS) ;
- L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Burkina Faso (ENAM) ;
- Le Centre d'Etudes en Management et en Politiques Publiques (CEMP).

formation spécifique. A ce sujet aussi, il faut avoir le courage d'affirmer une vérité que personne n'ignore dans nos pays africains : la plupart des hauts fonctionnaires, c'est-à-dire tous ceux qui occupent des postes de haute responsabilité dans les fonctions publiques, ont beaucoup d'insuffisances en matière de management et de leadership et ont d'énormes difficultés à piloter avec succès les unités de gestion publique dont ils ont en charge. Les résultats de gestion sont mitigés dans bon nombre d'organisations publiques africaines. Ce qui est encore plus déplorable, c'est que certains fonctionnaires à l'issue de stages de spécialisation dans les grandes écoles et universités telles que l'ENA de France, l'ENAP du Québec, l'Université Senghor en Egypte, ne sont pas utilisés à la hauteur de leur compétence en raison de la politisation à outrance de l'administration publique dans les pays africains⁵⁵. C'est pourquoi, il faut reconnaître que le recours à l'expertise internationale par coopération est une stratégie ou un mécanisme d'amélioration du management des écoles et au-delà, des autres structures publiques. Ce mécanisme ne peut cependant permettre d'atteindre les objectifs escomptés, si certains axes de la coopération tels que les formations délocalisées et stages, ne sont pas valorisés en permettant aux bénéficiaires d'assurer des postes de haute responsabilité dans la fonction publique. Par ailleurs, les différents accords de coopération signés par les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest, doivent être suivis rigoureusement afin de mesurer à un moment donné les résultats ou les fruits de la coopération. En plus du Bénin et du Burkina Faso, nous avons échangé avec des responsables des écoles d'Administration de la Côte d'Ivoire et du Togo. Nous faisons l'état de la coopération de toutes ces écoles avec les grandes écoles similaires canadienne et française dans le tableau ci-dessous :

⁵⁵ Lors du Forum Economique pour le Développement Durable de la République Démocratique du Congo, tenu le 17 juin 2016 à Paris dans les locaux de l'ENA, le Directeur des relations internationales de l'école a rappelé la qualité de la formation reçue par les cadres africains formés par l'ENA de France. Il a par ailleurs déploré le fait que beaucoup n'occupent pas de gros postes dans certains pays et se plaignent auprès de l'école qui malheureusement ne peut s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre pays.

Tableau 4: situation de la coopération entre les ENA/ENAM de quatre pays d'Afrique de l'ouest avec de grandes écoles d'administration reconnues mondialement.

ENA/ENAM d'Afrique de l'ouest	ENAM du Bénin	ENAM du Burkina Faso	ENA de la Côte d'Ivoire	ENA du Togo
Ecole Partenaire officielle ou envisagée	ENA de France	ENAP du Québec	ENA de France	ENAP du Québec
Etat de l'entente ou du partenariat	Convention non encore signée mais les démarches sont en cours	Convention signée depuis 2013 et renouvelée en décembre 2015	Convention non encore signée	Convention signée
Actes d'accompagnement de l'école partenaire	Un diagnostic organisationnel sollicité par l'ENAM du Bénin est en cours de réalisation	<p>-Trois Visites d'études effectuées par une délégation de l'ENAM du Burkina Faso à l'ENAP du Québec (2013 ; 2014 et 2015) ;</p> <p>-Une délégation de l'ENAP du Québec reçue à Ouagadougou dans le cadre d'une mission d'appui à la réforme de l'ENAM ;</p> <p>- Projet de master d'excellence en administration publique à mettre en œuvre conjointement au Burkina Faso en 2017.</p>	Visite d'études effectuée en 2015 par le ministre ivoirien de la fonction publique accompagnée d'une délégation de l'ENA d'Abidjan.	<p>-Plusieurs missions effectuées par la délégation de l'ENAP du Québec à Lomé dans le cadre d'un accompagnement à la réforme de l'ENA du Togo ;</p> <p>-Les recommandations de réforme de l'école sont disponibles au niveau du gouvernement togolais.</p>

2-La coopération à la formation administrative : une stratégie d'inspiration d'une bonne gestion administrative et financière

Les activités de coopération à la formation administrative entre les ENA/M des pays d'Afrique de l'ouest à savoir les visites d'études, les missions d'appui ou de renforcement de capacité sont des cadres qui permettent aux écoles d'administration africaines de s'inspirer de la gestion des grandes écoles reconnues sur le plan international. Cela permet aux responsables des écoles africaines d'avoir non seulement une vision beaucoup plus moderne en matière de gestion des écoles d'administration et de rentrer dans un réseau d'écoles internationales plus dynamiques mais aussi d'améliorer leur gestion administrative et financière. En effet, les outils de gestion administrative et financière des grandes écoles ci-dessus évoquées pourront inspirer largement celles d'Afrique. Ainsi, en matière de gestion et de développement des ressources humaines par exemple, des domaines de coopération entre l'ENAP du Québec et l'ENAM du Burkina Faso sont retenus dans le cadre d'un partenariat⁵⁶. Il s'agit des domaines suivants :

- Le renforcement des capacités des enseignants et du personnel administratif de l'école ;
- Des échanges d'expériences y compris avec les enseignants de l'ENAM.

Par ailleurs, il est prévu un renforcement des capacités de l'ENAM en matière de gestion.

Cependant, le constat que nous faisons est que les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest n'ont pas tiré beaucoup de bénéfices jusqu'à présent de cette coopération avec les grandes écoles de renommée internationale. Il convient de noter que les services financiers et des ressources humaines de grandes écoles d'administration dont l'ENA de la France, malgré leur avancée en matière de gestion, sont toujours dans une réorganisation pour une plus grande performance⁵⁷. En effet, le service du budget et de la commande publique de l'ENA de France est en pleine réorganisation du fait de la nécessité de lier le volet des ressources humaines au volet financier pour une plus grande efficacité. Pour cela, les logiciels utilisés (SIREPA, Business Object) en matière de gestion seront revus compte tenu de l'outil de gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) mis en place en France.

L'entretien réalisé à l'ENA de France nous a permis de constater que les outils en matière de gestion financière et de la commande publique sont réunis. Cela permet aux agents qui ne sont pas aussi nombreux de répondre aux contraintes⁵⁸ qui se posent à eux.

⁵⁶ Article 1 de l'entente de principe entre l'ENAM du Burkina Faso et l'ENAP du Québec signée le 15 novembre 2013 à Québec.

⁵⁷ Nous avons remarqué cette réorganisation en cours lors de notre stage à l'ENA de France au cours d'un entretien que nous avons eu le 15 juin 2016 avec un des responsables du service du budget et de la commande publique.

⁵⁸ Les contraintes relevées au cours de notre entretien sont entre autres :

-les nombreux rapports et compte-rendu à fournir aux autorités de tutelle et aux organes de contrôle ;

-Le travail en relation étroite avec les divers autres services de l'école ;

-La nécessité de former les agents de certains services du fait qu'ils ne sont pas familiers avec les outils comptables et financiers.

Pour une formation de qualité, il faut donc investir à la hauteur des ambitions et tout comme ces grandes écoles d'administration, les ENA/M de l'Afrique de l'ouest doivent chercher à innover leurs outils de gestion en mettant sans doute à contribution les technologies de l'information et de la communication. En effet, une place accordée à la prise en compte du numérique permet de gagner beaucoup en temps et de bien archiver les actes des activités menées. Aussi, l'évolution réglementaire dans certains pays commande de croiser les données des ressources humaines avec les données financières. Par ailleurs, il y a lieu de mettre en place dans les écoles une véritable comptabilité analytique afin de passer au crible la couverture intégrale des coûts, des projets et programmes dans lesquels ces écoles s'engagent.

De ce qui précède, on constate que l'innovation, la modernisation de l'action des ENA/M d'Afrique de l'ouest passent aussi par la coopération entre les différents établissements de formation administrative.

Dans la recherche de financements pour la mise en œuvre de certains projets, le développement de la coopération peut constituer un des outils utiles.

B- La coopération comme outil d'amélioration des méthodes pédagogiques dans les écoles d'administration africaines

L'ouverture des ENA/M d'Afrique de l'ouest à l'extérieur par la coopération, permet de convaincre les autorités administratives sur la nécessité de la dimension pratique **(1)** qui manque beaucoup à la formation dans les écoles africaines. Cela permet aussi de renforcer les méthodes pédagogiques qui doivent désormais être beaucoup basées sur la pratique **(2)**.

1-La nécessité de joindre à la théorie universitaire une grande application dans les ENA/M en Afrique

Il convient ici de faire une distinction fondamentale entre le modèle français de formation en administration publique à l'ENA et celui du Québec à l'ENAP. En effet, tandis que le modèle français se démarque du système universitaire pour développer des écoles d'application où la formation est beaucoup plus fondée sur la pratique, le modèle Québécois côtoie le système universitaire en ce sens que l'ENAP du Québec est membre du réseau des universités du Québec. Il ne faut pas cependant considérer que la formation à l'ENAP du Québec est basée sur la théorie uniquement. En fait, dans ce système anglo-saxon, la pratique est aussi liée à la théorie.

Les pays d'Afrique de l'ouest, doivent transformer leurs ENA/M en des écoles de mêmes types en misant beaucoup sur la dimension pratique de la formation. En effet, l'avantage d'une école d'application comme l'ENA de France est qu'elle :

- ✓ Favorise le dialogue interministériel ;

- ✓ Facilite la mobilité professionnelle ;
- ✓ Contribue à la diffusion de l'innovation et la capacité d'adaptation entre les hauts dirigeants de l'administration.

Par ailleurs, afin de préparer l'ensemble des élèves à leurs futures fonctions, l'acquisition de savoir-faire s'avère indispensable dans les écoles d'administration. A cet effet, la formation au management par les enseignements et par les stages, doit être le fil rouge de la formation initiale des futurs cadres supérieurs de l'administration. Un accent particulier doit être mis sur des thématiques pratiques que nous avons identifiées dans nos recherches à travers les besoins de nombreuses structures publiques et les échanges avec les responsables des directions ou services de formation continue des ENAM. Il s'agit des thématiques suivantes :

- La conduite d'équipes ;
- Les compétences en matière de ressources humaines et de dialogue social ;
- La conduite de projets ;
- La modernisation de l'action publique ;
- L'innovation publique ;
- La gestion de crise ;
- La négociation ;
- La communication ;
- La gestion budgétaire et financière.

Cela n'est possible qu'en ayant recours aux méthodes pédagogiques les plus adaptés.

2-Des méthodes pédagogiques modernes pour une amélioration de la qualité de la formation

Nous avons déjà analysé les choix pédagogiques opérés dans les écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest et nous rendre compte de leur inefficacité au regard de l'évolution des affaires publiques. A cet égard, les apports de la coopération devront permettre de prendre trois directions :

D'abord centrer la coopération internationale sur les aspects liés à l'acquisition des techniques de production ou d'élaboration de supports d'enseignement adaptés aux exigences de la gestion publique en Afrique.

Ensuite, développer à l'aide de la coopération internationale, une ingénierie locale d'utilisation des technologies nouvelles d'information dans les programmes d'enseignement et de formation dispensés dans les ENAM. Il s'agit entre autres de sites web, des adresses électroniques pour les élèves, de la mise en place de modules de formation à distance.

Enfin, placer la mise à niveau des connaissances et des habiletés pédagogiques des enseignants permanents au cœur de la finalité des accords de coopération passés. Il s'agira de faire en sorte que les capacités d'enseignement des formateurs ne soient pas dépassées et déconnectées des réalités administratives locales, mais aussi des exigences innovantes à l'échelon international.

Section II : Le financement de la formation administrative

Il convient dans un premier temps d'identifier les sources de financement de la formation initiale et continue des agents publics dans les écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest dont celles du Bénin et du Burkina Faso **(A)** et de présenter dans un second temps la coopération comme un outil de mobilisation des ressources financières pour assurer une formation de qualité au sein de ces écoles **(B)**.

A- Les différentes sources de financement

Il faut distinguer la source principale de financement constituée par les subventions de l'Etat **(1)** des autres sources de financement **(2)**.

1-La source principale de financement des ENAM/M en Afrique de l'ouest

La principale ressource financière affectée à la formation en administration est constituée des subventions accordées aux écoles d'administration par l'Etat. Ces subventions varient d'un pays à l'autre.

Au Bénin, les subventions accordées par l'Etat à l'ENAM représentent entre 10% à 13% du budget de l'école⁵⁹. Ces subventions qui sont allouées de façon globale à l'Université d'Abomey-Calavi sont par la suite réparties entre les différentes écoles et unités de formation et de recherche qui font partie de l'Université. L'ENAM du Bénin recevait 18 200 000 FCFA au titre des subventions accordées par l'Etat jusqu'en 2013. Mais depuis 2014, le montant de cette subvention a baissé et serait de 13 500 000 FCFA ces trois dernières années. Le montant de la subvention reçu par l'ENAM est donc insuffisant pour faire face aux charges de fonctionnement.

Au Burkina Faso par contre, la subvention est directement allouée à l'ENAM qui est un établissement public à caractère administratif (EPA) jouissant d'une autonomie administrative et financière. Le montant de la subvention de l'Etat ces trois dernières années (2014, 2015 et 2016) est autour de 1 696 000 000 FCFA⁶⁰. La subvention représente plus de 65% du budget de l'école. Le montant paraît élevé mais en réalité, la majeure partie est prévue pour prendre en charge les dépenses de personnel, les bourses des élèves et les frais de vacation des enseignants non permanents. Il faut donc dire que

⁵⁹ Ces informations sont données par un des responsables du service des affaires financières de l'école qui a bien voulu répondre à notre questionnaire en l'absence du chef du service au cours de notre passage dans cette école à Cotonou.

⁶⁰ Ce montant est tiré des budgets 2014, 2015 et 2016 de l'école.

ce montant est aussi insuffisant au regard des grands défis auxquels l'école doit faire face, notamment la modernisation de la formation.

D'un point de vue comparatif, l'ENA de France bénéficie de moyen sans commune mesure avec ses émules africaines. L'école est subventionnée à 85% de son budget de fonctionnement par l'Etat.⁶¹

Les autres sources de financement des ENAM en Afrique de l'ouest, bien que non négligeables ne permettent pas également de faire face à toutes les charges.

2-Les autres sources de financement

Les autres sources de financement sont constituées essentiellement des frais d'inscription à titre privé dans les écoles nationales d'administration⁶². A cela s'ajoutent les recettes issues de la formation continue des agents publics et de certains agents du secteur privé. A cet effet, la direction de la formation continue constitue un acteur important de mobilisation des ressources financières au profit des écoles d'administration⁶³.

Par ailleurs, il y a lieu de noter la contribution souvent non négligeable des partenaires des écoles⁶⁴ en termes d'appui financier dans la mise en œuvre de certains projets.

Enfin, on peut relever les recettes spécifiques issues des locations par exemple des salles de classes lors de séminaires, ateliers, conférences ou toutes autres activités menées par certaines structures administratives. A cela s'ajoutent aussi les frais de location des bus des écoles. Au regard de la faiblesse des subventions accordées par l'Etat aux écoles d'administration, on note une tendance de celles-ci à mobiliser des recettes d'une manière ou d'une autre pour faire face aux différentes charges. Ce faisant, les écoles admettent souvent des inscrits à titre privé pour maximiser les recettes au détriment des critères sélectifs qui encadrent l'admission aux écoles. Cela joue négativement sur la qualité de la formation et il y a lieu pour les Etats d'assumer leurs responsabilités par l'octroi de subventions conséquentes permettant aux écoles de mieux assurer leur mission de formation des élites administratives des pays.

B- La coopération comme outil de mobilisation des ressources financières au profit des ENAM

L'existence d'une direction ou service chargé de la coopération ou des relations extérieures au sein des écoles d'administration en Afrique peut contribuer de différentes manières à la mobilisation des

⁶¹ L'enseignement de l'administration publique en Afrique francophone, disponible sur <https://fr.globalvoices.org> (consulté le 20/12/2016)

⁶² Ces recettes sont plus importantes d'ailleurs à l'ENAM du Bénin que la part des subventions reçue par l'école..

⁶³ Malheureusement, les écoles africaines ne disposent pas de statistiques quant à la contribution de cette direction en termes de pourcentage à la mobilisation des recettes au profit de ces écoles.

⁶⁴ La coopération danoise (DANIDA) au Bénin, le Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisées (FICOD) et le Programme Décentralisation Développement Communal (PDDC/GIZ) (Coopération allemande) au Burkina Faso.

ressources (1). Le rôle d'une telle structure serait déterminant dans la réponse aux appels d'offres régionaux et internationaux (2).

1-Le rôle mobilisateur de ressources d'une direction de la coopération au sein d'une école d'administration

La coopération en matière de formation administrative apparaît un puissant outil de mobilisation de ressources au sein des grandes écoles d'administration dont l'ENA de France et l'ENAP du Québec. On peut de ce fait s'étonner que ce volet de coopération n'apparaisse pas dans l'organigramme de certaines écoles d'administration en Afrique francophone. C'est par exemple le cas au Burkina Faso où il n'existe pas une direction ou service chargé de la coopération⁶⁵. Pourtant le rôle d'une telle structure est important dans la recherche de partenaires et de financements extérieurs pour accompagner les écoles d'administration en vue de leur permettre de mieux assurer leur mission de formation des élites administratives dans les pays africains.

L'établissement de partenariats efficaces avec certaines organisations non gouvernementales, des collectivités territoriales et l'ouverture sur le secteur privé devrait permettre de mobiliser des financements pour la mise en œuvre de projets importants dans le cadre de la formation en administration publique. Le cas de l'Université Internationale de Rabat au Maroc apparaît un exemple intéressant en ce sens qu'elle a su développé des partenariats regroupant à la fois de grandes écoles, d'autres universités et aussi le secteur privé dans la mise en œuvre de certaines formations. Par ailleurs, des organisations intergouvernementales telles que l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont des partenaires qui pourront contribuer à la mise en œuvre de très bons projets montés et présentés par les écoles d'administration de l'espace communautaire. A ces partenaires, s'ajoutent les grandes banques de la sous-région qui peuvent apporter une contribution significative sur le plan financier aux écoles d'administration dont les seules subventions de l'Etat ne leur permettent plus de faire face aux charges d'une formation de qualité. Il y a lieu pour ce fait que les ENA/M soient dotées de structures spécialisées dans la négociation et à même de monter de très bons projets permettant d'obtenir des financements. La mise en place dans les écoles d'une direction ou d'un service chargé de la coopération s'avère très importante pour conduire les actions de coopération nécessaires pour l'obtention de financements et même d'accompagnement ou d'appui technique. Sur ce plan, les écoles étrangères similaires ont su tirer des avantages considérables à travers leurs actions de coopération. Au cours du stage effectué à la direction des relations internationales de l'ENA de France, nous avons lors d'un entretien avec l'adjoint au directeur des relations internationales, chargé de la stratégie et des relations multilatérales, constaté l'importance de la direction des relations internationales en termes de mobilisation des partenaires de l'école. La réponse à des appels d'offres à l'échelle régionale et internationale apparaît une voie particulière de recherche de fonds.

⁶⁵ Au Bénin, c'est le service des affaires administratives et de la coopération qui pilote le volet des relations extérieures.

2-La participation aux appels d'offres

L'une des attributions des écoles d'administration est le développement d'une expertise en administration publique ainsi que la publication des recherches conduites dans le domaine. Dans les ENA/M des pays francophones d'Afrique de l'ouest comme au Bénin et au Burkina Faso cependant, ce rôle ne connaît pas un certain dynamisme. Il semble même inexistant en ce sens que les publications en administration publique sont très rares et les écoles ne participent pas aux appels à concurrence en ce qui concerne les prestations intellectuelles ou études en administration publique. Pourtant, la participation aux appels d'offres nationales, régionales et même internationales en matière de prestations intellectuelles constitue une source de ressources financières pour ces écoles. La question qui se pose est de savoir pourquoi ces écoles bien que spécialisées dans les études et formations en administration n'arrivent pas à fournir des prestations intellectuelles dans leur domaine alors que les textes en matière de commande publique le permettent.

De l'observation et des échanges faits dans les quatre écoles d'administration visitées en Afrique de l'ouest, il apparaît que les écoles ne disposent pas de service compétent pour rechercher les éventuels marchés de prestations et monter des offres conformes aux dossiers. Aussi, les ENA/M n'ont pas un réseau d'experts praticiens pouvant les appuyer dans l'exécution des marchés de prestations intellectuelles qu'elles remporteraient en dehors de ses formateurs permanents qui possèdent d'ailleurs chacun son cabinet. Ce faisant, les structures publiques sont obligées de se tourner vers les prestataires privés pour des études ou prestations relatives aux réformes administratives.

En dehors de son rôle de formation continue des agents publics, les ENA/M des pays d'Afrique en général doivent véritablement s'ériger en des centres d'expertise en administration publique, gestion et management public. Cela permettra d'engranger des ressources financières et de s'imposer comme leader dans les recherches et prestations liées aux questions d'administration. Cela permettra par ailleurs de renforcer leur crédibilité et leur prestige.

Chapitre 4 : Proposition de cadres de renforcement de la gestion des écoles d'administration en Afrique occidentale francophone : la prise en compte du réseautage et de la constitution d'un pôle régional d'excellence

La question que l'on se pose toujours au regard des défis qui se présentent à l'enseignement de l'administration publique en Afrique francophone est la suivante : où en sont les écoles nationales d'administration francophones africaines ? Cette question mérite d'être posée en ce sens que les mutations en cours dans notre société moderne impliquent une mutualisation des forces et un partage des expériences et des bonnes pratiques pour relever les défis de la formation administrative tandis que les écoles d'administration francophones africaines s'obstinent chacune dans un « isolement ». Dans ce chapitre, nous essayerons de montrer l'importance du regroupement de ces écoles pour mieux assurer leur rôle (**Section I**) et de proposer des cadres stratégiques d'amélioration de la gestion des écoles d'administration francophones d'Afrique de l'ouest (**Section II**).

Section I : Le regroupement des écoles d'administration : une stratégie pour la mise en œuvre de pôles régionaux d'excellence spécialisés

Le regroupement des écoles d'administration dans le cadre d'un réseau est un cadre de développement de celles-ci (**A**) mais aussi un outil de construction d'un pôle régional d'excellence (**B**).

A- Le réseau des écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest : Un cadre d'échange et de renforcement des capacités

Il s'agira pour nous dans cette partie d'évoquer l'expérience des tentatives de regroupement similaire des écoles à l'échelle internationale ou régionale (**1**) et d'expliquer les avantages d'un regroupement en réseau des écoles (**2**).

1-L'Organisation en réseau : une expérience ancienne qui peine à réussir en Afrique

La formation en administration publique est devenue un domaine privilégié de coopération, de mise en commun des expériences, de partage des connaissances et des méthodes en raison particulièrement du caractère transnational de certains problèmes (économie, sécurité, migrations). De ce fait, l'organisation en réseau apparaît une grande nécessité. De l'analyse historique de l'étude et de la formation en administration publique, il convient de relever le rôle joué par l'Institut International des Sciences Administratives (IISA)⁶⁶, une association internationale à vocation scientifique établie en 1930

⁶⁶ Il a le statut d'une Organisation Internationale non Gouvernementale et compte plusieurs pays provenant de continents différents.

dont le siège se trouve à Bruxelles. L'institut axe son activité sur l'étude de l'administration publique⁶⁷. Il a fondé à cet effet, l'Association Internationale des Ecoles et des Instituts d'Administration (AIEIA). Beaucoup d'écoles d'administration en Afrique sont membres de cette dynamique association⁶⁸.

Par ailleurs, il convient de mentionner l'existence du DISPA (Directors of Institutes and Schools of Public Administration)⁶⁹, un réseau d'écoles européennes des institutions publiques. Il constitue un véritable cadre d'échange des expériences et projets des écoles en Europe.

En Afrique de l'ouest, une expérience similaire de regroupement des écoles d'administration existe sous l'appellation de «Réseau des ENA/M francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest (REFAO)». Le réseau est basé à Dakar et a du mal à mobiliser toutes les écoles d'administration de la sous-région depuis sa création.

C'est le 08 mars 2013 à Dakar, lors d'une rencontre des représentants des ENA/M qu'une résolution portant création du réseau des ENA/M francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest (REFAO) a été officiellement adoptée. Cette résolution marquait ainsi l'accord de création du réseau des ENA/M⁷⁰ après une volonté affichée plusieurs années bien avant.

Enfin, il convient également de noter l'existence d'un réseau plus large en Afrique. Il s'agit du réseau des instituts et écoles de formation en administration en Afrique (AMDIN)⁷¹. Ce réseau officiellement lancé en 2005, remplit toutes les formalités légales de sa création depuis 2007. Son secrétariat se trouve à Johannesburg en Afrique du Sud⁷².

Ces initiatives de regroupement des écoles d'administration doivent être encouragées pour plusieurs raisons.

⁶⁷ Les activités de l'institut sont diverses. Il organise des forums, des congrès internationaux, des séminaires et réunions scientifiques au cours desquels les expériences pratiques et les analyses théoriques des spécialistes en administration publique, praticiens et scientifiques sont présentées et discutées. Il crée également des groupes de projet et gère des groupes d'étude dans le domaine du droit administratif, la gestion publique ou les pratiques administratives.

⁶⁸ Dans la liste des membres figurent les écoles d'administration du Bénin, Cameroun, Gabon, Madagascar, Mali, Mauritanie et Togo.

⁶⁹ Directeurs des instituts et écoles d'administration publique en français.

⁷⁰ Lors de de la session de Dakar, six représentants des ENA/M étaient présents. Ceux du Sénégal, du Cameroun, de la Guinée Bissau, du Burkina Faso, du Mali et du Niger. Etaient aussi présents, le représentant du président de la Commission de l'UEMOA, le représentant du pôle PNUD de Dakar et le directeur de l'institut de la Francophonie en développement durable. Ces derniers ont d'ailleurs présenté des communications traduisant leur engagement à œuvrer en synergie avec les différentes institutions dans le cadre de la formation et de la vulgarisation des réformes sur les finances publiques et sur le développement durable.

⁷¹ African Management Development Institutes' Network.

⁷² Le réseau est cependant représenté et actif dans cinq sous-régions du continent africain. Il a des liens avec la Commission de l'Union Africaine et la Conférence des Ministres africains de la Fonction publique.

2-Les avantages d'un regroupement des écoles d'administration en réseau

Les écoles d'administration des pays d'Afrique de façon générale ont des missions similaires et des défis communs à relever. Il s'agit notamment de satisfaire aux besoins en compétences et ressources humaines des administrations des différents Etats. A cet effet, il est beaucoup plus indiqué de nouer des partenariats féconds afin de mieux saisir les opportunités qu'offre le secteur de la formation des agents publics. En effet, les réseaux des écoles d'administration constituent des cadres permanents d'échanges, de concertation et de collaboration. Lors des sessions de ces réseaux, les partages d'expériences, les réflexions sur des problématiques communes aux écoles leurs permettent de s'enrichir et d'être dynamiques.

En outre, les réseaux des écoles d'administration constituent des instruments d'accompagnement des dynamiques de coopération, d'intégration et de développement des Etats et de leurs politiques publiques. De ce qui précède, il y a lieu de dynamiser le REFAO pour une gestion beaucoup plus moderne des ENAM de la région.

B-Vers une construction de pôles régionaux d'excellence

Le regroupement des écoles d'administration en réseau apparait un instrument pour la mise en œuvre de pôles régionaux d'excellence dans divers domaines de formation. Les expériences anciennes non réjouissantes **(1)** ne doivent en aucun cas freiner la démarche **(2)**.

1-Les expériences anciennes en Afrique de l'ouest

La création de pôles régionaux d'excellence dans les domaines de formation en administration publique, a toujours été encouragée par les institutions internationales telles que la Banque Mondiale. En Afrique de l'ouest, on peut relever deux expériences notoires pouvant constituer une source de démotivation dans la démarche de construction de pôles régionaux d'excellence.

En premier lieu, on peut citer le cas de l'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF) au Burkina Faso qui devrait constituer un pôle régional d'excellence dans le domaine de formation en finances publiques pour les différents pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. En effet, cette école qui a bénéficié de l'appui de la Banque Mondiale était censée constituer une école régionale de formation en finances publiques. A cet effet, les cadres supérieurs des ministères chargés des finances principalement, des pays membres de l'UEMOA devraient être formés dans cette école à vocation régionale. Cependant, jusqu'à présent l'ENAREF bien que reconnue sur le plan régional et international en raison de la diversité de ses élèves provenant de plusieurs pays et de ses partenaires,

n'a pas encore reçu l'appropriation des Etats membres de l'UEMOA. Chaque pays de l'espace communautaire continue de former ses cadres des finances dans son école d'administration⁷³.

En second lieu, il y a le cas de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) établie comme pôle d'excellence de formation de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Les actions de cette école sont beaucoup plus orientées vers la formation continue des auxiliaires de justice et des cadres supérieurs des ministères chargés de la justice des pays membres de l'OHADA⁷⁴. L'ERSUMA éprouve aussi des difficultés à réussir sa vocation. Par exemple, au titre de l'année 2016, il ressort du rapport des travaux du Conseil d'Etablissement de l'Ecole que celle-ci n'a effectué aucune formation à la date de la session tenue au mois d'août⁷⁵.

De ce qui précède, les difficultés rencontrées ne doivent pas cependant freiner le processus d'établissement de pôles régionaux d'excellence, bénéfiques pour les pays africains⁷⁶.

2-La nécessité de préserver, consolider les acquis et poursuivre l'établissement de pôles régionaux d'excellence

Dans le processus d'établissement de pôles régionaux d'excellence dans les domaines de formation en administration publique, les difficultés rencontrées sont liées pour l'essentiel à un conflit de leadership entre les différents pays pour abriter le siège du pôle régional. C'est ce qui explique d'ailleurs la non appropriation des écoles à vocation régionale par les Etats. A cela, s'ajoute le non règlement des cotisations par les Etats Parties ou certains partenaires techniques et financiers qui œuvrent à travers des contributions pour la réussite du processus.

Toutefois, en dépit des différents obstacles, il y a lieu de convaincre les différents acteurs de la nécessité du processus et de poursuivre la création de pôles régionaux d'excellence en Afrique de l'Ouest en particulier en préservant et en consolidant les acquis des écoles à vocation régionale déjà créées. Les avantages de l'établissement de pôles régionaux d'excellence sont multiples. On peut les énumérer comme suit :

- ❖ Le rapprochement des différents cadres des pays francophones d'Afrique de l'ouest permettant à l'avenir une intégration des Etats et une facilité de prise de décision intergouvernementale⁷⁷ ;

⁷³ Certes, beaucoup d'élèves proviennent de divers pays d'Afrique Centrale et Australe comme le Gabon, la Centrafrique, le Tchad, les Iles Comores mais aussi de l'Afrique Occidentale tels que le Togo, le Niger. Mais la quasi-totalité de ces élèves s'inscrivent sur initiative personnelle.

⁷⁴ Les principaux auditeurs de l'école sont les Magistrats, les Avocats, les Notaires, les Huissiers de justice, les Greffiers et les Arbitres-Médiateurs.

⁷⁵ Rapport des travaux du Conseil d'Etablissement de l'Ecole Régionale Supérieure de Magistrature, Session du 05 août 2016, p3.

⁷⁶ Au cours de nos entretiens avec les responsables de certaines écoles d'administration en Afrique de l'ouest, la mise en réseau des ENAM et la création de pôles régionaux d'excellence sont perçues comme très avantageuses pour les pays africains. C'est ce qui ressort des propos des Secrétaires Généraux de l'ENAM du Burkina Faso et de l'ENA d'Abidjan au cours des entretiens réalisés en Septembre 2016. Ces derniers déplorent cependant l'égoïsme affiché par les Etats dans la conduite du processus, pouvant entraîner le plus souvent un échec.

⁷⁷ Cela, du fait que les différents acteurs proviennent souvent d'une même école de formation professionnelle.

- ❖ Le partage d'expériences pratiques et de connaissances théoriques entre les cadres de pays différents permettant un enrichissement mutuel dans la formation ;
- ❖ La mutualisation et le renforcement des compétences entre les enseignants de pays différents en matière de recherches, publications et de formation.

Tout compte fait, les pays francophones d'Afrique de l'ouest gagneraient à s'inspirer des grandes puissances occidentales comme la France, le Canada et les Etats Unis, qui depuis longtemps ont pris conscience des enjeux sur le plan international et cherchent à attirer les futurs leaders africains par l'octroi de bourses d'études. Ce faisant, ils cherchent à constituer sur le continent africain un réseau de partenaires qui pourront dans l'avenir exercer une influence dans leurs intérêts en contrepartie de la formation et appui financier dont ils ont bénéficié.

De ce qui précède, il convient pour nous de proposer un cadre stratégique de renforcement de la gestion des écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest.

Section II : Proposition de cadres stratégiques d'amélioration de la gestion des écoles d'administration francophones d'Afrique de l'ouest

Le diagnostic que nous avons fait des ENAM du Bénin et du Burkina Faso dans la première partie de notre étude, nous a permis d'appréhender les faiblesses et les menaces qui pèsent sur ces établissements de formation administrative. A cet effet, il convient de proposer des solutions aux problèmes qui se posent dans un cadre donné **(A)** avant d'élaborer un cadre d'actions stratégiques pour le réseautage des écoles d'administration et la mise en œuvre de pôles régionaux d'excellence **(B)**.

A-Proposition de solutions aux problèmes rencontrés par les ENAM

Tableau 5: Les Facteurs organisationnels, institutionnels, socio-économiques et académiques limitant les actions des ENA/M

Type/Nature du problème	Causes	Solutions	Responsabilités pour la mise en œuvre
1. Insuffisances des infrastructures, de ressources humaines, matérielles et financières dans les écoles d'administration	1.1. Non appropriation de la formation des futurs hauts fonctionnaires par les autorités gouvernementales	Susciter la volonté politique des autorités gouvernementales pour accompagner la dynamisation et la modernisation des écoles pour plus d'efficacité par l'octroi de moyens conséquents	-Les directeurs des écoles d'administration à travers leur ministre de tutelle
	1.2. Faible capacité de mobilisation des ressources extérieures pour dynamiser la formation administrative		
2. Dysfonctionnements des écoles d'administration	2.1. Insuffisances dans le management des directions, services ou départements ainsi que dans la conduite de ses instances de gestion	Responsabiliser des agents ayant de grandes capacités managériales et suivre la tenue régulière des différentes instances de gestion des écoles	-Les gouvernements à travers les ministres de tutelle
	2.2. Mauvaise organisation structurelle, erreurs de recrutement et manque de formation des ressources humaines	Mettre en place des organigrammes appropriés, recruter des agents qualifiés et renforcer leurs capacités à travers des ateliers et stages professionnels	-Les directeurs des écoles
3. Qualité de la formation de plus en plus dépréciée dans les écoles	3.1. Faible arrimage des programmes de formation et les besoins actuels des administrations publiques	Reformer la scolarité ou le dispositif pédagogique en accordant une place particulière aux aspects pratiques de la formation à travers les stages, aux méthodes d'enseignement modernes	Les directeurs des écoles d'administration

Type/Nature du problème	Causes	Solutions	Responsabilités pour la mise en œuvre
		et une sélection rigoureuse des élèves et formateurs	
	3.2. Utilisation de méthodes d'enseignement dépassées		
	3.3. Sélection des enseignants et des élèves peu rigoureuse		
4. Manque d'innovation dans la gestion de la formation administrative	4.1. Faible utilisation des outils modernes de communication et de l'information dans la formation	Pratique d'une gouvernance électronique à travers une utilisation des technologies de l'information et de la communication pour initier et	-Gouvernement à travers les ministres de tutelle
	4.2. Absence de stratégie régionale ou internationale allant au-delà du cadre national	mettre en œuvre des actions régionales et internationales allant au-delà des dimensions nationales	-Les directeurs des écoles

B-Cadre d'actions stratégiques pour la réussite du réseautage des écoles d'administration et le développement des pôles régionaux d'excellence

Tableau 6: Cadre stratégique de dynamisation du réseau des ENA/M et de développement des pôles d'excellence dans les pays francophones d'Afrique de l'ouest

Objectifs	Actions	Indicateurs	Responsables	Périodicité
A- Le réseautage des écoles d'administration francophones d'Afrique de l'ouest				
1. Créer dans chaque ENA/M une direction chargée de la coopération	1.1. Révision des textes portant organisation et fonctionnement des ENA/M	1.2. Une direction de la coopération existe dans chaque ENA/M	-Directeurs des écoles	-
2. Instituer un cadre de concertation des directeurs des ENA/M	2.1. Rencontre Semestrielle des directeurs	2.2. Tenue effective des rencontres semestrielles des directeurs justifiée par les PV	-Directeurs des écoles -Directeur de l'ENA du Sénégal assurant la coordination	Semestrielle
3. Susciter l'adhésion et l'accompagnement du maximum de Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	3.1. Communications écrite et orale sur le réseautage des écoles	3.2. Invitation des PTF à une rencontre semestrielle sur la question du réseautage et transmission d'un projet écrit	ENA du Sénégal	-
4. Adopter des textes révisés pour remplir les obligations légales de création du réseau par toutes les ENA/M mobilisées	4.1. Amendement et adoption des textes sur proposition de l'école	4.2. PV d'adoption des textes signés par les directeurs des ENA/M	Les directeurs des ENA/M	-

Objectifs	Actions	Indicateurs	Responsables	Périodicité
	coordinatrice par toutes les écoles			
5. Adopter un budget et mobiliser les ressources financières pour un fonctionnement dynamique du réseau	5.1. Adoption du budget lors d'une session et mobilisation des cotisations de toutes les écoles membres et des appuis des partenaires	5.2. Budget adopté et le niveau de recouvrement des ressources financières pour la mise en œuvre des activités du réseau	Les directeurs des écoles Les PTF	Annuel
B- Le développement des pôles régionaux d'excellence en Afrique de l'ouest				
1. Créer un département chargé de la coordination et de l'appui aux écoles d'administration et aux fonctions publiques des pays membres de l'UEMOA	1.1. Mise en place du département chargé de la coordination et de l'appui aux écoles d'administration et aux fonctions publiques par résolution des ministres chargés de la fonction publique	1.2. Création du département au sein de l'UEMOA	-Ministres chargés de la fonction publique; -Président de la commission de l'UEMOA	-
2. Harmoniser les politiques en matière de formation et de gestion des ressources humaines dans l'espace UEMOA	2.1. Adoption d'un cadre harmonisé des politiques de formation et de gestion des ressources humaines par	2.2. Directives ou actes de l'UEMOA portant cadre harmonisé en matière de formation et de gestion des	- Ministres chargés de la fonction publique;	-

Objectifs	Actions	Indicateurs	Responsables	Périodicité
	l'UEMOA de concert avec les ministères chargés de la fonction publique des pays membres	ressources humaines dans les pays membres	-directeur du département chargé de la coordination et de l'appui aux écoles d'administration et aux fonctions publiques	
3. Instituer des pôles régionaux d'excellence dans les pays suivant une répartition par entente des domaines de formation (exemple administration des finances et des impôts à Ouaga)	3.1. Création des pôles régionaux d'excellence dans les pays	3.2. Mise en œuvre des pôles régionaux d'excellence par les Etats membres de l'UEMOA	-Les gouvernements des pays membres à travers les ministres chargés de la fonction publique ; -Les directeurs des écoles d'administration des pays membres	-
4. Accompagner financièrement et techniquement le processus de développement des pôles régionaux d'excellence	4.1. Mobiliser les ressources financières et humaines pour opérationnaliser les pôles régionaux d'excellence	4.2. Les appuis techniques et financiers apportés aux différents pôles d'excellence créés	UEMOA et ses différents partenaires	Annuel

Conclusion

L'analyse faite de la gestion actuelle des écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest à travers les ENAM du Bénin et du Burkina Faso nous a permis de mieux appréhender l'organisation et le fonctionnement de ces établissements de formation administrative. Bien que les trajectoires historiques et institutionnelles des diverses écoles d'administration soient différentes, un certain nombre de convergences apparaissent. En effet, les ENAM du Bénin et du Burkina Faso sont confrontées presque aux mêmes difficultés dans la mise en œuvre de leur mission de formation initiale et continue des agents publics.

Sur le plan managérial, des efforts sont faits pour rassembler le personnel autour de la mission mais les écoles ne disposent pas actuellement de plans stratégiques pour leur développement. Une gestion plus moderne des structures publiques nécessite pourtant l'élaboration d'un plan d'actions à long terme permettant de donner une certaine orientation aux activités menées et d'éviter de naviguer à vue. Aussi, nous relevons une instabilité au niveau des postes des premiers responsables notamment de Directeur Général et Secrétaire Général de l'ENAM du Burkina Faso. Cela ne permet pas une mise en œuvre d'actions cohérentes pour faire face à certains défis.

Sur le plan de la gestion administrative et financière des écoles, nous pouvons relever qu'elle est restée classique en dépit de l'existence aujourd'hui de nombreux outils informatiques permettant de gagner en temps dans le traitement des dossiers. Certes, quelques logiciels ont été acquis dans le but de faciliter la gestion financière et des ressources humaines mais demeurent insuffisants. Les ressources financières sont aussi limitées et il conviendrait de diversifier les sources de financement par la coopération, qui est restée jusque-là un outil stratégique non exploité par les deux écoles étudiées. Aussi, c'est au niveau de la gestion administrative et financière que l'appui des services informatiques est beaucoup attendu. Si le service informatique est un appui considérable pour l'ENAM du Bénin à travers ses prestations de maintenance et de développement d'application, celui de l'ENAM du Burkina Faso est constitué des enseignants d'informatique et ne joue aucun rôle en matière de maintenance et de développement d'application. Toutefois, ces enseignants sont quelques fois sollicités par le personnel pour des services relevant de leurs domaines.

Sur le plan académique, les programmes de formation des deux écoles sont un peu proches du point de vue de leur contenu mais l'organisation des filières, des départements diffèrent. Comparativement aux grandes écoles occidentales, il convient de revoir le contenu des programmes en mettant l'accent sur les aspects pratiques plutôt que théoriques. En outre, des méthodes d'enseignement modernes doivent être privilégiées pour plus d'efficacité. Pour cela, les écoles d'administration doivent beaucoup mettre à contribution les outils modernes tels que les technologies de l'information et de la communication.

Enfin, avec les transformations contemporaines que connaissent les administrations publiques, la réponse à certaines lacunes passe par une formation à l'échelle régionale des cadres dirigeants des

différents pays. Pour ce fait, il y a lieu de dynamiser les réseaux des écoles d'administration qui existent à l'échelle africaine d'une façon générale mais aussi à l'échelle sous régionale. En effet, la stratégie de réseautage des ENA/M permettra de mutualiser les forces de celles-ci en vue de mieux réussir leur mission. Cela devrait permettre aussi de constituer et développer les pôles régionaux d'excellence dans différents domaines d'enseignement de l'administration publique. Les origines de la création des pôles régionaux d'excellence sont peu anciennes et les outils stratégiques proposés dans le cadre de notre étude constituent une contribution pour une avancée significative en la matière.

Tout compte fait, on peut dire que l'hypothèse de départ selon laquelle la mise en œuvre d'outils stratégiques, contribue à moderniser et à améliorer la gestion des ENAM du Bénin et du Burkina Faso, est vérifiée. En effet, les outils stratégiques dont nous avons abordés sont utilisés par les écoles d'administration très prestigieuses de la France et du Québec avec des résultats probants du point de vue de leur gestion. De nombreuses écoles d'administration dans le cadre d'une coopération en Afrique sont en train de les contextualiser.

Au total, c'est en donnant une orientation fortement professionnelle à leurs activités de formation, de conseil et d'expertise dans toutes les disciplines concernant l'administration publique que les ENA/M contribueront efficacement à l'effort de modernisation des Administrations Publiques africaines et par conséquent au développement du continent africain.

La bonne gestion et la modernisation des écoles d'administration en Afrique permettront ainsi une bonne formation des cadres africains et les rendront aussi attractives que celles des pays d'Europe et d'Amérique. Cependant, pour une bonne utilisation des cadres formés dans ces écoles, il y a lieu de réduire l'influence du politique sur les carrières et les nominations des cadres formés. La dépolitisation de l'administration publique dans les pays africains apparaît en ce sens une nécessité pour construire une véritable fonction publique de développement.

Références bibliographiques

Ouvrages

BERGERON, La gestion moderne théorique et cas, Paris, Editions Gaétan ;

FAYOL, H (1971), Administration industrielle et générale, Paris, nouvelle Edition, Dunod ;

FRANKLIN, S et TERRY, G.R (1985). Principes de management, Paris, Editions Economica ;

MEYER, J (1969), Le contrôle de gestion, , Paris, Editions Presses Universitaires de France ;

MINTZBERG, H (2014). *Manager l'essentiel*, Paris, Editions Magnard-Vuibert ;

MINTZBERG, H (1990). *Management. Voyage au centre des organisations*, Paris, Editions d'Organisation ;

PLANE J.M (2003). Management des Organisations : Théories, Concepts, Cas , Paris, Editions Dunod

PROULX, D (2008). *Management des organisations publiques : théories et applications*, Editions Presses de l'Université du Québec.

Mémoire

ALKALY, K. (2007). « *Le management stratégique dans les organisations publiques : le cas des établissements d'enseignement* », mémoire de master en développement de l'Université Senghor, spécialité Gouvernance et Management Public, promotion 2005-2007.

Textes réglementaires

Décret N°2002-051/PRES/PM/MFPDI portant approbation des statuts de l'ENAM du Burkina Faso du 08 février 2002 ;

Décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002 relatif aux missions, à l'administration et au régime financier de l'Ecole nationale d'administration en France ;

Décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Ecole nationale d'administration en France ;

Arrêté du 4 décembre 2015 portant approbation du règlement intérieur de l'Ecole nationale d'administration en France ;

Arrêté rectoral n°049-16/UAC/SG/VR-AARU/SEOU portant Création, Attributions, Organisation et Fonctionnement du Centre de Formation Professionnelle Continue et de Consultance à l'ENAM du Bénin du 31 mai 2016;

Arrêté rectoral n°030-15/UAC/SG/VR-AARU/SEOU du 14 septembre 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin.

Arrêté rectoral N°095-14/UAC/SG/VR-AARU/SEOU du 26 décembre 2014 portant règlement pédagogique de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin ;

Convention collective du travail applicable au personnel administratif, technique et de service contractuel de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) du 06 février 2008 ;

Accord de principe entre l'ENAM du Burkina Faso et l'ENAP du Québec du 15 novembre 2013 ;

Convention de partenariat entre le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale du Burkina Faso, l'ENAM du Burkina Faso, l'ENAP du Québec et le Centre des Etudes en Management et en Politiques Publiques (CEMPP) du 28 décembre 2015.

Revue et publications

Revue Française de Gestion : coopération et réseaux ; vol 42-n°259-août-septembre 2016 ; P69-81.

Stratégie de l'ENAM du Bénin pour la formation professionnelle continue (2006) ;

Référentiel des formations professionnelles et débouchés de l'ENAM du Bénin (2009) ;

Rapport de mise en œuvre de la fusion ENA - IIAP / Marie-Françoise BECHTEL (2001) ;

Rapport général de la conférence organisée par le CAFRAD et l'OFPA (2001) sur le thème « la restructuration et la modernisation de la fonction publique : système de mérite et motivation » du 28/05-01/06/2001 ;

Rapport des travaux du Conseil d'établissement de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) ; Cotonou, août 2016 ;

Autres ressources documentaires

Proposition de collaboration de la Direction des affaires internationales de l'ENAP du Québec en matière de renforcement des capacités de l'Administration publique du Burkina Faso et du renforcement de son Ecole nationale d'Administration (juin 2011) ;

Rapport de mission de coopération de l'ENAM du Burkina Faso à l'ENAP du Québec du 8-15 septembre 2014 ;

Manuel de procédures administratives, financières, comptables et académiques de l'ENAM du Burkina Faso (2009).

Références électroniques

NZOUANKEU, J.M (2002) « *Nouveau rôle, statut et organisation des établissements de formation en administration publique en Afrique* » in www.cafrad.org. Consulté sur le 15/05/2016) ;

ZYANI, B (2000). « *La formation des Ressources Humaines en Afrique* » in www.cafrad.org. Consulté le 20/05/2016 ;

<https://www.globalvoices.org> consulté le 20/12/2016 ;

<https://www.iias-iisa.org/fr> consulté le 21/12/2016 ;

<http://www.glossaire-international.com> consulté le 05/01/2017 ;

<http://www.ofpa.net> consulté le 26/10/2016;

<https://www.enambenin.wordpress.com>. Consulté le 20/07/2016;

<https://www.enam.gov.bf>. Consulté le 22/07/2016;

<https://www.ena.tg>. Consulté le 23/07/2016;

<https://www.ena.ci>. Consulté le 23/07/2016.

Annexes



Annexe 1 : Guide élaboré dans le cadre des entretiens avec les services de l'École Nationale d'Administration de France.

Par **BATIAN Ouessonou Casmil**,
Auditeur en master développement,
Spécialité Gouvernance et management Public,
Université Senghor d'Alexandrie,
Stagiaire à la Direction des Relations Internationales,
Ecole Nationale d'Administration de France.

Entretien avec le service des affaires multilatérales et des appels d'offres.

- 1- Quelles sont les attributions qui sont précisément assignées à ce service ?
- 2- Combien d'agents compte le personnel de votre service ?
- 3- Quelles sont les activités de coopération multilatérales que votre service exécute couramment ?
- 4- Existe-t-il des activités qui se recoupent avec celles menées par d'autres services ?
- 5- Peut-on relever certaines complexités ou difficultés dans la mise en œuvre de vos attributions ? Si oui, lesquelles ?
- 6- L'existence d'un service en charge de la coopération multilatérale est-elle une nécessité dans une école comme l'éna ou son rôle peut-il être accompli autrement ?
- 7- Que pensez-vous de l'absence de ce service dans certaines écoles d'administration notamment en Afrique ?
- 8- Quelles sont les perspectives ou orientations futures de votre service pour l'éna de France ?

Entretien avec le département Asie-Océanie

- 1- Quel est le rôle joué par votre service au sein de la direction des relations internationales de l'ENA ?
- 2- Quelles sont les réalités (actions positives ou difficultés) que vous rencontrez dans la mise en œuvre de vos activités ?
- 3- Quel est l'état de la coopération entre l'éna de France et les pays asiatiques et de l'Océanie ?
- 4- Y a-t-il des similitudes en faisant une comparaison avec celle des pays d'Afrique et du moyen orient ? Et quelles sont les particularités notables ?
- 5- Combien d'agents compte votre service ? Le nombre est-il suffisant pour réussir votre mission ?
- 6- Avez-vous présentement des projets innovants dans le cadre de la coopération ENA de France et pays d'Asie et d'Océanie ?
- 7- Que pensez-vous des écoles d'administration des pays d'Asie et d'Océanie ? Et aussi de celles d'Afrique ?

Entretien avec le service de la formation des élèves

- 1- Quelles sont les principales activités du service de la formation des élèves ?
- 2- Quels sont les principaux défis qui se présentent à vous présentement ?
- 3- Peut-on dire que c'est le service de la formation des élèves qui est au cœur de la mission de la direction de la formation ?
- 4- Quels sont les liens fonctionnels que le service de la formation des élèves entretiens avec les autres services internes ou externes de la direction ?
- 5- Quelles innovations le service de la formation des élèves entend apporter à l'éna au regard de l'évolution rapide des modèles ou systèmes de formation ?

- 6- Quel est l'état actuel des rapports avec les élèves ? Quel regard ou appréciations ces derniers ont sur votre service ?

Entretien avec la responsable de la bibliothèque (Service de la documentation)

- 1- Comment fonctionne la bibliothèque de l'éna de France ou le service de la documentation de façon globale ?
- 2- Utilisez-vous des logiciels pour la gestion des ouvrages et documents? Lesquels ?
- 3- Quelles sont les difficultés rencontrées par le service de la bibliothèque de l'éna ?
- 4- Quel est le taux de fréquentation de la bibliothèque par les élèves et auditeurs ?
- 5- Comment sont gérées les commandes d'ouvrages ?
- 6- Quelle place la bibliothèque occupe dans la formation des élèves à l'éna ou autrement dit quel est son apport ?
- 7- Quelles ont été les innovations qui ont eu lieu dans le service de la documentation (bibliothèque) ces dernières années ?
- 8- Quelles perspectives la bibliothèque envisage pour plus de qualité dans la formation des élèves et auditeurs ?

Entretien avec le service du budget et de la commande publique

- 1- Comment est organisé le service avec cette conciliation du budget et de l'achat public ?
- 2- Quels sont les logiciels que vous utilisez dans le cadre de votre travail ?
- 3- Combien d'agents travaillent au sein de votre service ? le nombre est-il suffisant ?
- 4- Quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confrontés ?
- 5- Avez-vous envisagé des innovations pour faciliter le travail au sein de votre service pour l'avenir ?
- 6- Quel est l'état de vos rapports avec les autres services de l'éna ?
- 7- Quels rapports entretenez-vous avec les fournisseurs ?

Entretien avec le service des ressources humaines et des rémunérations

- 1- Quel est l'effectif exact du personnel de l'éna de France ?
- 2- Peut-on dire qu'il y a une insuffisance de ressources humaines à l'éna ?
- 3- Quels logiciels utilisez-vous dans la gestion des ressources humaines ?
- 4- Peut-on affirmer que l'éna a toutes les compétences en nombre et en qualité pour mener à bien sa mission ?
- 5- Comment évaluez-vous de façon générale le personnel de l'éna en termes de compétence ?
- 6- Comment sont faits les recrutements et les renforcements de capacité au sein de l'éna ?
- 7- Comment sont faites les nominations au sein de l'éna ?
- 8- Avez-vous des contacts avec les responsables des services des ressources humaines d'autres écoles d'administration ? Si oui lesquels ?

- 9- Quels problèmes êtes-vous confrontés dans la gestion des ressources humaines ?
- 10- Comment envisagez-vous les résoudre s'ils existent ?

Entretien avec le service des moyens généraux et du patrimoine

- 1- Pouvez-vous nous présenter brièvement le service des moyens généraux et du patrimoine?
- 2- Comment fonctionne ce service et quelle place occupe-t-il dans l'organisation générale de l'école ?
- 3- Quelles difficultés se posent à vous dans l'accomplissement de votre mission ?
- 4- Quelles pratiques innovantes prévoyez-vous instaurer dans l'avenir au sein du service ?
- 5- Quel regard le personnel et les autres services portent-ils sur votre service ?

Entretien avec le responsable du Centre d'Etudes et de Recherches Administratives (CERA).

- 1- Pouvons-nous avoir une présentation succincte du centre ?
- 2- Quels sont précisément vos domaines ou sujets de recherche qui intéressent le CERA ?
- 3- Quelle place le CERA occupe-t-il dans la formation à l'éna ?
- 4- Le CERA est-il accessible à d'autres personnes autres que les élèves et auditeurs de l'ENA ?
- 5- Est-il possible d'être encadré au CERA dans le cadre d'une formation doctorale ?
- 6- Quels sont les projets actuels du CERA ?
- 7- Entretenez-vous des relations de coopération avec d'autres centres de recherches administratives comme le CAFRAD par exemple ?

Entretien avec le service des usages numériques et du système d'information (SUNSI)

- 1- Quelles sont les tâches du SUNSI ?
- 2- Comment s'effectue le travail au sein du service ?
- 3- La création de ce service est-elle récente ?
- 4- Ce service a-t-il des projets innovants à court et long terme au profit de l'ENA ?
- 5- Quelles suggestions pouvez-vous faire aux écoles d'administrations d'Afrique surtout francophones qui ne disposent pas d'un service comme le SUNSI ?

Annexe 2 : Guide d'entretien avec les responsables des écoles nationales d'administration du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Togo.

Questions adressées aux responsables des écoles d'administration du Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Togo lors de notre séjour

- 1-Pouvez-vous nous présenter votre école dans son histoire, ses missions ainsi que dans son organisation et fonctionnement actuels ?
- 2- Pouvons-nous avoir quelques chiffres concernant les élèves, les enseignants et le personnel administratif de l'école ?
- 3- y a-t-il un suivi des élèves qui sortent de votre école pour intégrer le marché de l'emploi ?
- 4- Quelle est la stratégie ou politique définie par l'école pour la réalisation de la mission qui lui est dévolue ?
- 5- Quelle place les stages occupent dans la formation des auditeurs dans votre école ? Quelle est la durée des stages ?
- 6- Quelle appréciation fait-on à l'école de la documentation exploitée dans le cadre de la formation ?
- 7- Quelles sont les principales difficultés qui se posent dans la gestion de l'école ?
- 8- Comment sont appréciés les agents formés au sein de votre école en termes de qualité ou compétence ? Quelle appréciation recevez-vous des usagers concernant la qualité des autres services rendus au sein de l'école?
- 9- Y a-t-il aussi des critiques qui sont faites dans ce sens ? Lesquelles ?
- 10- Quels sont les défis que vous envisagez relever à court et long termes ? Comment comptez-vous vous y prendre ?
- 11 - Quel regard les autorités politiques portent-elles sur l'avenir de votre école ?
- 12-Quelle est l'évolution des subventions accordées par l'Etat à la formation à l'école au cours des 05 dernières années ?
- 13- Quels sont les taux d'exécution des budgets au cours des 05 dernières années ?
- 14- Quelle est la place qu'occupent les technologies de l'information et de la communication dans la mise en œuvre de la mission de l'école ?
- 15- Quels rapports entretenez-vous avec l'école nationale d'administration de France ? Comment trouvez-vous la formation assurée par cette école ? Pensez-vous que celle-ci puisse vous appuyer dans la réalisation de votre mission ? Pourquoi ?
- 16- La formation à distance fait-elle partie de vos perspectives à long terme au sein de votre école ? Si oui, Comment comptez-vous l'organiser dans un futur proche ?
- 17-Que pensez-vous d'un projet de création d'un pôle régional d'excellence en matière de formation administrative en Afrique de l'ouest ? Est-il envisageable dans le contexte actuel de la coopération entre les différents pays concernés?

18- Quels peuvent être les obstacles à la mise en œuvre d'un tel projet ? Selon vous, que faut-il faire pour réaliser un tel projet ?

Annexe 3 : Résolution portant création du Réseau des ENA/M Francophones et lusophones d’Afrique de l’Ouest (REFAO)

RENCONTRE DES ENA/M FRANCO-LUSOPHONES

Résolution des Directeurs et Directeurs généraux

.....

Les représentants des ENA/M à la rencontre tenue ce mardi 8 mars 2013 à Dakar,

Considérant le caractère similaire de leurs missions ;

Considérant les défis communs à relever et notamment :

- a. la satisfaction des besoins en compétences et ressources humaines des administrations des différents Etats ;
- b. la compétitivité de leurs programmes de formation ;
- c. la nécessité de nouer des partenariats féconds afin de mieux saisir les opportunités qu'offre le secteur de la formation des agents publics ;
- d. l'accompagnement des dynamiques de coopération et d'intégration des Etats et de leurs politiques publiques ;
- e. leur adaptation au champ d'actions multinational des partenaires techniques et financiers de plus en plus impliqués dans la formation des agents des Etats ;
- f. une participation accrue aux fora regroupant les institutions nationales de formation des agents publics ; Considérant la nécessité de créer un cadre permanent d'échanges, de concertation et de collaboration ;

Adoptent à l'unanimité la présente résolution dans les termes ci-après :

- 1°) les participants marquent leur accord pour créer un réseau des ENA/M ;
- 2°) le réseau des ENA/M ainsi créé prend la dénomination de « Réseau des ENA/M Francophones et Lusophones d'Afrique de l'Ouest (REFAO) » ;
- 3°) la cotisation annuelle est fixée à un million cinq cent mille (1 500 000) FCFA par membre ;
- 4°) le réseau donne mandat à l'ENA de Dakar pour réfléchir sur la structuration du réseau, l'élaboration de projets de statut, de règlement intérieur et de plan d'actions à proposer à la prochaine rencontre prévue dans la première quinzaine du mois de juin 2013 à Niamey au Niger ;
- 5°) le réseau, après avoir entendu les communications présentées par :
 - le représentant du président de la Commission de l'UEMOA ;
 - le représentant du pôle PNUD de Dakar ;
 - le directeur de l'Institut de la Francophonie en Développement durable, marque sa volonté d'œuvrer en synergie avec ces institutions dans le cadre de la formation et de la vulgarisation des réformes sur les Finances publiques et sur le développement durable.

Fait à Dakar, le 8 janvier 2013

Ont signé :

Mamadou TALL, Directeur général de l'ENA du Sénégal

Mathias TRAORE, Directeur général par intérim de l'ENAM du Burkina Faso

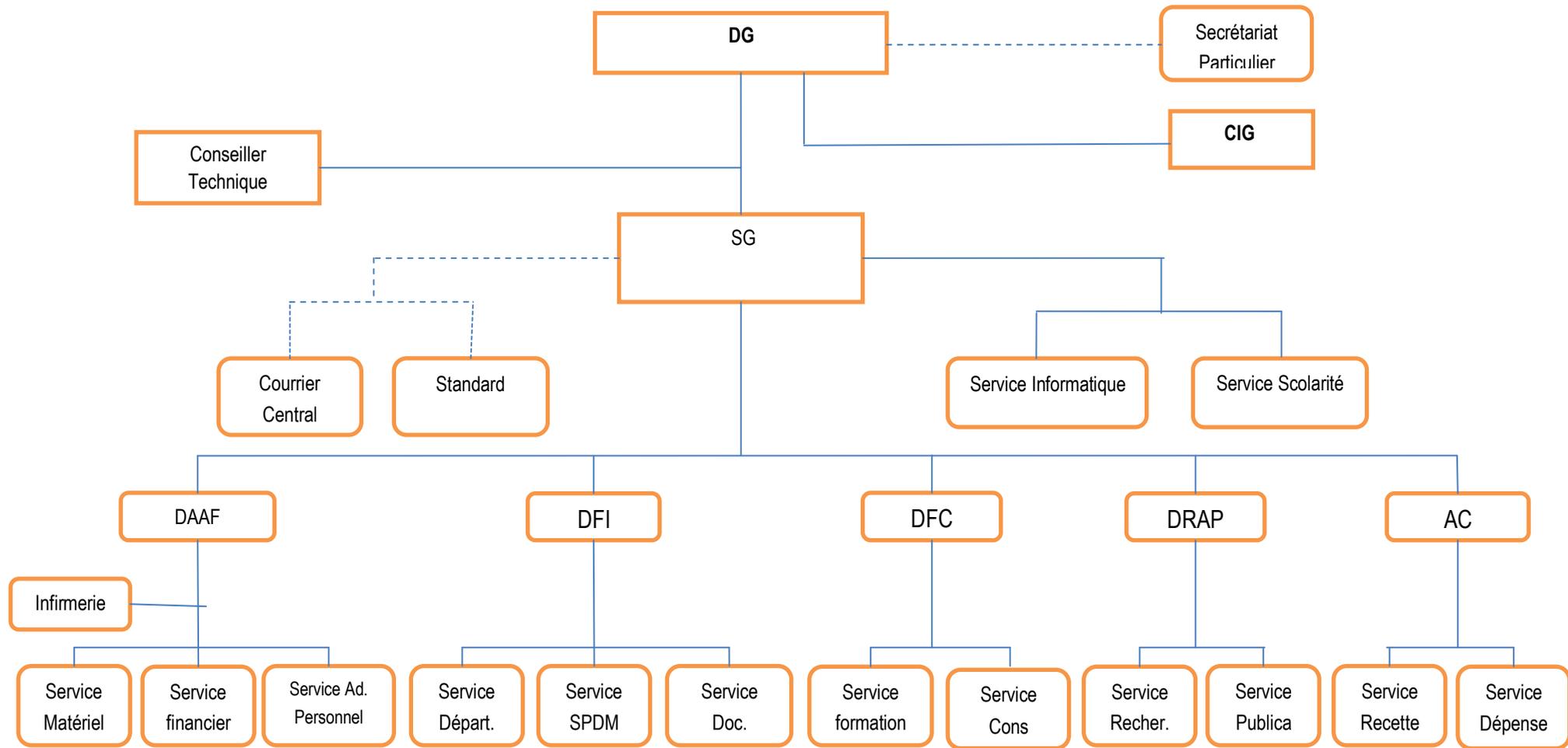
Linus Toussaint MENDJANA, Directeur général de l'ENAM du Cameroun

Braïma SANHA, Directeur général de l'ENA de Guinée Bissau

Seydou MALLET, Secrétaire général de l'ENA du Mali

Boukar ABBA KAKA, Directeur général de l'ENAM du Niger

Annexe 4 : Présentation des Organigrammes respectifs des ENAM du Burkina Faso et du Bénin

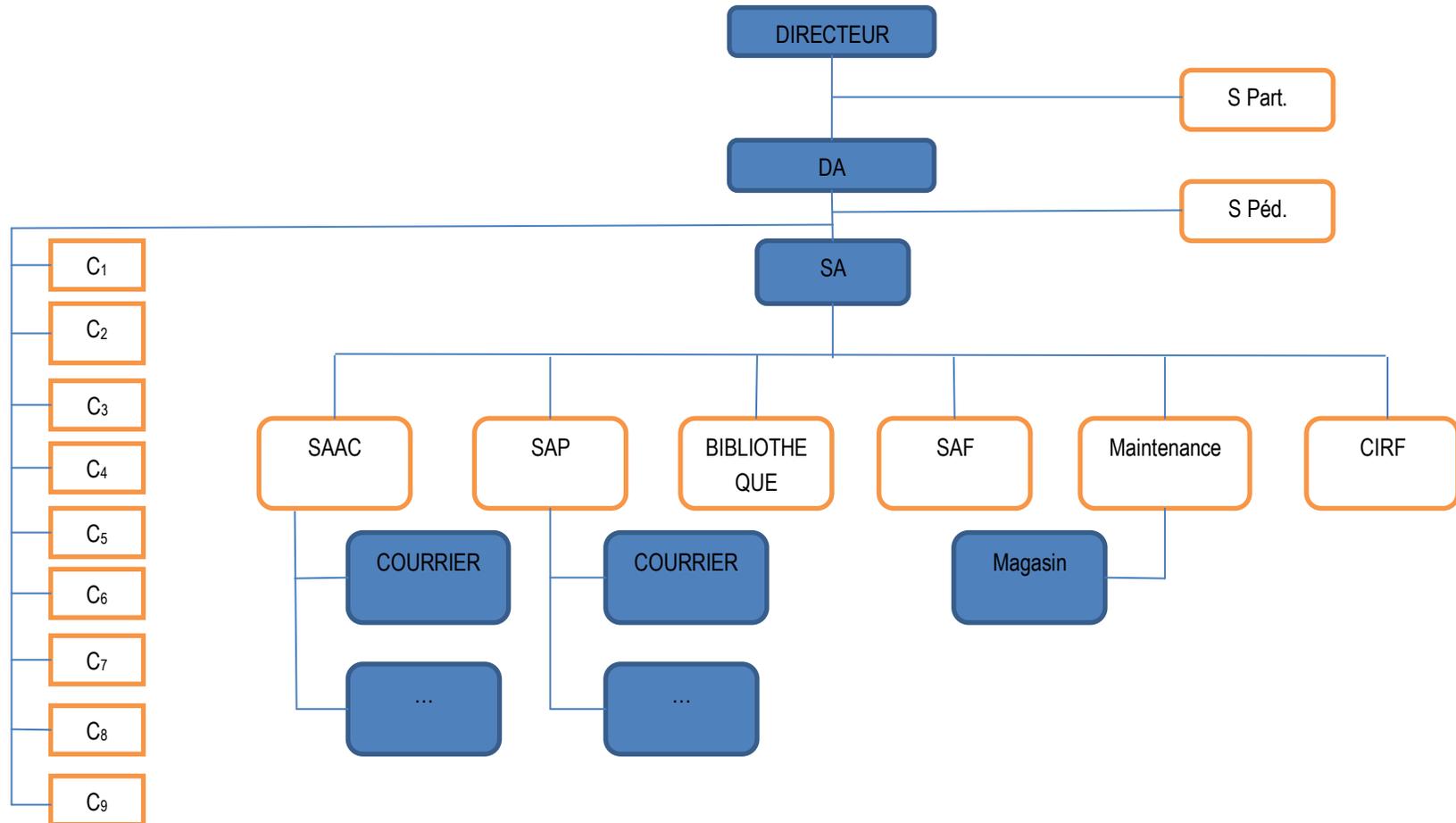


Légende de l'Organigramme de l'ENAM du Burkina Faso

DG : Direction Générale
SG : Secrétariat Général
DAAF : Direction des Affaires Administratives Financières
DFI : Direction de la Formation Initiale
DFC : Direction de la Formation Continue
CIG : Contrôle Interne de gestion

DRAP : Direction de la Recherche Appliquée et des Publications
AC : Agence Comptable
Service Cons. : Service Consultations
Service Départ. : Service Départements
Service Doc. : Service Documentation
Service Recher. : Service Recherche

Service Doc. : Service Documentation
Service Recher. : Service Recherche
Service Publica. : Service des Publication
Service Ad. Pers. : Service Administratif et du Personnel
Service SPMD : Service Suivi Programme et Matériel Didactique



Légende de l'Organigramme de l'ENAM du Bénin

C1 : Coordonnateur de l'Administration des Finances
C2 : Coordonnateur de l'Administration Générale du Cycle I
C3 : Coordonnateur de l'Administration Générale du Cycle II
C4 : Coordonnateur de l'Option Secrétariat de Direction
C5 : Coordonnateur Management

C6 : Coordonnateur chargé des Relations extérieures
C7 : Coordonnateur de l'Option STID
C8 : Coordonnateur de la Recherche
C9 : Coordonnateur de la formation continue
DA : Directeur Adjoint

SA : Secrétaire de l'Administration
SAAC : Service des Affaires Administratives et de la Coopération
SAP : Service des Affaires Pédagogiques
SAF : Service des Affaires Financières
CIRF : Centre Informatique de Recherche et de Formation

Table des matières

Remerciements	i
Dédicaces	ii
Avant-propos	iii
Résumé	iv
Abstract.....	v
Liste des acronymes et abréviations utilisés	vi
Sommaire	viii
Table des illustrations	ix
<i>Introduction</i>	1
A- Importance de l'étude	2
B-Objectifs de la recherche.....	3
1- Objectif global de la recherche	3
2- Objectifs spécifiques de la recherche.....	3
C-Questions de recherche	3
1- Question principale de recherche	4
2- Questions spécifiques de recherche	4
D-Proposition de recherche	4
E-Présentation synthétique des données de terrain.....	4
1- Données quantitatives et qualitatives disponibles	5
2- Différentes sources d'information	5
F-Résultats attendus	5
<i>Partie I : La gestion actuelle des écoles d'administration en Afrique de l'ouest face aux défis en matière de formation administrative dans un contexte de mutations et mondialisation : cas des ENAM du Bénin et du Burkina Faso.</i>	7
<i>Chapitre 1 : Evolution et gestion des écoles nationales d'administration de l'Afrique de l'ouest face aux incidences actuelles de la mondialisation: cas des écoles du Bénin et du Burkina Faso</i>	8
Section I : Généralités sur les concepts clés et revue de littérature	8
A- Définitions des concepts : cadre conceptuel.....	8
B- Revue de littérature sur le management des organisations.....	10
Section II: Les réalités historiques, organisationnelles et fonctionnelles des ENAM d'Afrique de l'ouest : Cas des écoles du Bénin et du Burkina Faso	11
A- Mission, Organisation et fonctionnement de l'ENAM du Bénin	11
B-Réalités historiques, organisationnelles et fonctionnelles de l'ENAM du Burkina Faso.....	14
Section III : Les écoles nationales d'administration en Afrique de l'ouest face aux incidences de la mondialisation.....	17
A- Les incidences de la mondialisation et de l'ouverture	17

B- Les défis à relever dans la formation administrative des agents publics.....	18
Chapitre 2 : L'adaptation difficile des écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest à la modernisation de la formation et à la performance : les facteurs limitatifs.....	20
Section I : La gestion classique de la formation administrative dans les écoles d'administration en Afrique de l'ouest : acquis et limites	20
A-La vitalité historique des écoles d'administration de l'Afrique de l'ouest : l'exemple des écoles du Bénin et du Burkina Faso.....	20
B- Les facteurs explicatifs des dysfonctionnements et du retard des écoles d'administration en Afrique de l'ouest.....	22
Section II : La nécessité de définir de nouvelles orientations de modernisation et de renforcement de la gestion des écoles d'administration.....	25
A- L'engagement dans une nouvelle gestion.....	25
B- Les technologies de l'information et de la communication : un outil d'amélioration de la gouvernance et de la modernisation des écoles d'administration.....	29
<i>Partie II : Les stratégies à développer pour une amélioration de la gouvernance des ENAM en vue de relever le défi d'une formation administrative plus moderne.....</i>	<i>30</i>
Chapitre 3: La coopération en matière de formation en administration : un cadre de recherche, d'appui technique et financier.....	31
Section I : La coopération en matière de formation administrative : un levier important de dynamisation générale des écoles d'administration	31
A-La coopération comme outil de renforcement de la gestion managériale, administrative et financière.....	32
1-La coopération comme outil de renforcement de la gestion managériale.....	32
2-La coopération à la formation administrative : une stratégie d'inspiration d'une bonne gestion administrative et financière	36
B- La coopération comme outil d'amélioration des méthodes pédagogiques dans les écoles d'administration africaines.....	37
1-La nécessité de joindre à la théorie universitaire une grande application dans les ENAM en Afrique	37
2-Des méthodes pédagogiques modernes pour une amélioration de la qualité de la formation.....	38
Section II : Le financement de la formation administrative.....	39
A- Les différentes sources de financement.....	39
1-La source principale de financement des ENAM en Afrique de l'ouest.....	39
2-Les autres sources de financement	40
B- La coopération comme outil de mobilisation des ressources financières au profit des ENAM .	40
1-Le rôle mobilisateur de ressources d'une direction de la coopération au sein d'une école d'administration.....	41
2-La participation aux appels d'offres	42

<i>Chapitre 4 : Proposition de cadres de renforcement de la gestion des écoles d'administration en Afrique occidentale francophone : la prise en compte du réseautage et de la constitution d'un pôle régional d'excellence</i>	43
Section I : Le regroupement des écoles d'administration : une stratégie pour la mise en œuvre de pôles régionaux d'excellence spécialisés.....	43
A- Le réseau des écoles d'administration des pays francophones d'Afrique de l'ouest : Un cadre d'échange et de renforcement des capacités	43
1-L'Organisation en réseau : une expérience ancienne qui peine à réussir en Afrique.....	43
2-Les avantages d'un regroupement des écoles d'administration en réseau	45
B-Vers une construction de pôles régionaux d'excellence	45
1-Les expériences anciennes en Afrique de l'ouest	45
2-La nécessité de préserver, consolider les acquis et poursuivre l'établissement de pôles régionaux d'excellence	46
Section II : Proposition de cadres stratégiques d'amélioration de la gestion des écoles d'administration francophones d'Afrique de l'ouest	47
A-Proposition de solutions aux problèmes rencontrés par les ENA/M	47
B-Cadre d'actions stratégiques pour la réussite du réseautage des écoles d'administration et le développement des pôles régionaux d'excellence	49
A- Le réseautage des écoles d'administration francophones d'Afrique de l'ouest.....	50
B- Le développement des pôles régionaux d'excellence en Afrique de l'ouest	51
<i>Conclusion</i>	53
Références bibliographiques	55
Annexes.....	58
Annexe 1 : Guide élaboré dans le cadre des entretiens avec les services de l'Ecole Nationale d'Administration de France.....	59
Annexe 2 : Guide d'entretien avec les responsables des écoles nationales d'administration du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Togo.	63
Annexe 3 : Résolution portant création du Réseau des ENA/M Francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest (REFAO)	66
Annexe 4 : Présentation des Organigrammes respectifs des ENAM du Burkina Faso et du Bénin	69