



## Conseil économique et social

Distr. générale  
19 janvier 2004  
Français  
Original: anglais

### Comité d'experts de l'administration publique

#### Troisième session

New York, 29 mars-2 avril 2004

Point 3 de l'ordre du jour\*

#### Revitalisation de l'administration publique

### Rôle des ressources humaines dans la revitalisation de l'administration publique

#### Rapport du Secrétariat

#### *Résumé*

L'être humain est la force vive de toute organisation et le vecteur de la réforme et du renouveau de l'administration publique. Les connaissances, les compétences, les valeurs et le comportement des fonctionnaires conditionnent entièrement l'action de l'État. La revitalisation de l'administration publique doit toutefois être envisagée dans une optique globale. Par exemple, la formation des individus ne peut pas ne pas tenir compte des niveaux de prestation attendus à telle fonction ou à tel poste. Les plans de travail et de valorisation des ressources humaines établis à l'intention des fonctionnaires ne peuvent pas être déconnectés des buts et objectifs de service de l'organisation employeur, tout comme les buts et la structure de chaque administration ne peuvent pas être définis sans que l'on comprenne clairement le cadre d'action, notamment la demande de services par les administrés. De même, les buts, les priorités et les objectifs de résultat d'une administration ne peuvent pas être définis en dehors du cadre plus large des stratégies d'action nationales et gouvernementales et du contexte macrosocioéconomique.

C'est aux responsables politiques qu'il appartient au premier chef de mettre en adéquation les efforts visant à renforcer les capacités du système d'administration publique et les objectifs du développement national. Sans encadrement efficace et énergique, il est difficile, quel que soit le pays, de revitaliser l'administration publique. On ne soulignera jamais assez l'importance de mettre en place un cadre politique et institutionnel solide pour procéder à cette revitalisation, mais ce sont les

\* E/C.16/2004/1.



responsables qui constituent le premier moteur du changement. En effet, l'une des grandes faiblesses de nombreux programmes de réforme de l'administration publique a été l'absence de véritable engagement de la part des dirigeants. L'aménagement des politiques, la réforme des institutions et la détermination des dirigeants sont donc les ingrédients essentiels de la formulation d'une stratégie visant à renforcer la capacité du capital humain afin de revitaliser l'administration publique au niveau national. La réforme est un processus à long terme qui nécessite l'adoption d'une stratégie globale propre à renforcer les capacités de base, de prendre des initiatives, de formuler des politiques rationnelles, de faire en sorte que la prestation de services soit davantage axée sur les résultats et d'améliorer le professionnalisme de l'administration publique.

## I. Introduction

1. À sa première session, en juillet 2002, le Comité d'experts de l'administration publique de l'ONU a recensé six domaines prioritaires dans lesquels les États Membres pourraient étoffer leur capacité de mettre en oeuvre les dispositions de la Déclaration du Millénaire, y compris celle selon laquelle « le secteur public doit concevoir une stratégie lui permettant de recruter et de conserver un nombre équitable de personnes ayant les meilleures qualités de compétence<sup>1</sup> ». Ayant examiné de façon approfondie cette question fondamentale à sa deuxième session, en avril 2003, le Comité a conclu qu'il était « urgent pour tous les pays du monde de donner un nouveau souffle à l'administration publique, afin que l'État puisse jouer son rôle en s'adaptant aux changements et mieux servir les intérêts des citoyens<sup>2</sup> ». Il a également insisté sur le fait que « les ressources humaines étaient essentielles au bon fonctionnement de l'administration publique. En effet, la complexité croissante des décisions et des rouages administratifs ainsi que l'érosion du capital humain font que les États Membres ont du mal à lutter contre la pauvreté et à promouvoir le développement humain durable, tel que le préconise la Déclaration du Millénaire<sup>3</sup> ».

2. On fait valoir dans le présent rapport que la réalisation des objectifs de développement nationaux dépend dans une large mesure de la qualité des ressources humaines du secteur public. On y souligne qu'il importe que les gouvernements adoptent une démarche globale élaborée localement pour renforcer les capacités s'ils veulent enclencher un « cercle vertueux » dans lequel l'investissement dans le capital humain contribuera à revitaliser l'administration publique au niveau national. L'examen des enjeux capitaux qui déterminent le rôle des ressources humaines dans la transformation de la qualité de l'administration publique repose sur la série de questions suivantes :

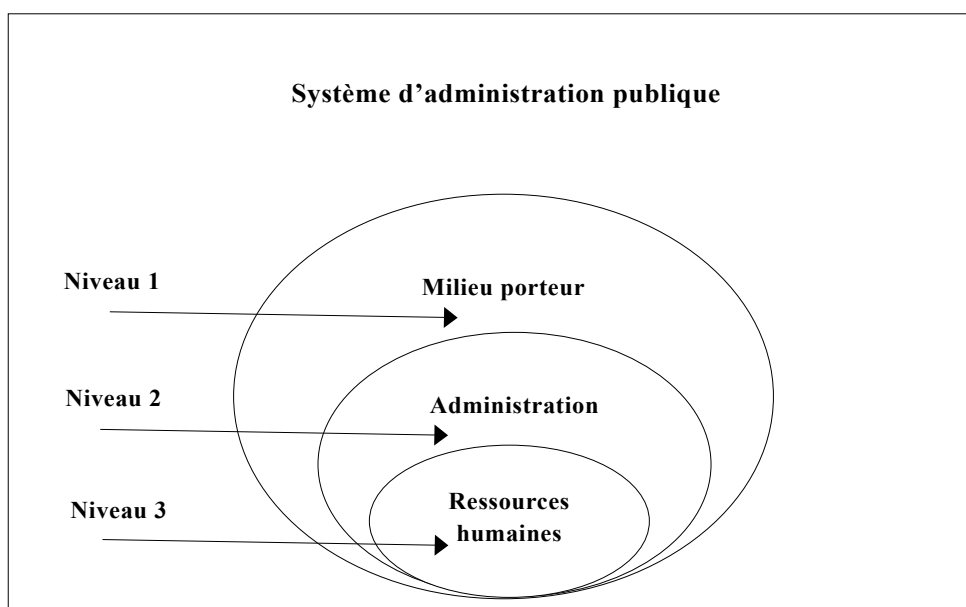
- Quelles sont les principales causes de l'érosion du capital humain dans le secteur public et comment peut-on y remédier de façon efficace?
- Pourquoi l'augmentation spectaculaire des compétences professionnelles des hauts fonctionnaires de la plupart des pays en développement au cours des 20 dernières années ne s'est-elle pas accompagnée d'une amélioration équivalente de la qualité de l'administration publique, notamment dans le domaine de la prestation de services?
- Pourquoi est-il si important de suivre une démarche globale élaborée localement pour formuler une stratégie visant à revitaliser l'administration publique?
- Dans quelle mesure les pays en développement peuvent-ils s'appuyer sur les modèles de fonction publique mis au point dans des pays économiquement plus avancés pour réformer les pratiques de gestion des ressources humaines?
- Comment un système de rémunération et de promotion fondé sur le mérite peut-il contribuer à améliorer la qualité du capital humain dans la fonction publique? Comment peut-il favoriser le recrutement et la promotion des femmes et d'autres membres de groupes minoritaires dans l'administration?
- Quel rôle la rémunération joue-t-elle dans le recrutement et le maintien dans la fonction publique d'un personnel hautement qualifié, compte tenu en particulier des conditions actuelles du marché de l'emploi?

- Jusqu'à quel point les fonctions de gestion des ressources humaines devraient-elles être déléguées aux ministères et départements dans les pays en développement?
- Quels sont les atouts et les faiblesses du modèle de « nouvelle gestion publique » et du système « de la carrière », respectivement, du point de vue de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique?
- Sur quels critères les gouvernements pourraient-ils s'appuyer pour choisir des modèles institutionnels de renforcement des capacités et de formation du personnel dans le secteur public?
- Quel rôle les responsables politiques doivent-ils jouer dans la revitalisation de l'administration publique?
- Comment l'ONU peut-elle contribuer au renforcement des capacités des États Membres?

## **II. Transformer le rôle des ressources humaines**

### **A. Mise au point d'une stratégie globale adaptée aux besoins nationaux**

3. Le renforcement des capacités de l'administration publique est à la fois un processus et un objectif. L'application d'une stratégie de revitalisation nécessitera un renforcement simultané des capacités à trois niveaux principaux, à savoir a) le milieu porteur; b) l'administration concernée; et c) les ressources humaines (voir le diagramme ci-dessous). Le milieu porteur correspond généralement au cadre directif, juridique et réglementaire régissant l'administration publique, aux structures de responsabilité, aux relations à l'intérieur du système de gouvernance, ainsi qu'aux flux de ressources. Le renforcement des capacités au niveau des administrations supposerait de renforcer des dimensions comme la vision, la mission et la stratégie de l'entité concernée, sa culture, sa structure et ses compétences, ses processus, ses ressources humaines, financières et informationnelles, les relations avec ses principaux interlocuteurs, et son infrastructure. Au niveau des ressources humaines, le renforcement des capacités privilégierait le renforcement des compétences professionnelles, la gestion des résultats, les valeurs, l'éthique et le comportement, l'aptitude à la communication, l'interaction et le travail de groupe. Le capital humain de la sphère publique ne peut cependant pas être renforcé sans une réforme du milieu porteur et des administrations. Par exemple, les cadres juridique et directif ainsi que les structures et les règles et modalités de fonctionnement institutionnelles ont un impact important sur les questions intéressant le recrutement, l'affectation, la promotion, la motivation, le moral et le comportement professionnel des fonctionnaires.



4. Il faut garder à l'esprit, en élaborant une stratégie de revitalisation de l'administration, que la sphère publique se compose d'organisations nombreuses et variées, qui ont été mises en place pour répondre à des besoins particuliers du public. Après un certain temps, ces administrations ont acquis un caractère et une culture qui n'appartiennent qu'à elles-mêmes. Cette hétérogénéité des modèles institutionnels<sup>4</sup> et des cultures organisationnelles doit être prise en compte dans la mise au point d'une stratégie de revitalisation, car elle se traduira par des combinaisons différentes de mesures de renforcement des capacités. De même, il est naturellement difficile de comprendre l'interaction complexe de la capacité, de la culture, de l'information et des incitations dans un pays particulier. Pour ces raisons, les efforts visant à rendre plus audacieuse une fonction publique en état de faiblesse représenteront toujours une entreprise considérable associant une stratégie à long terme et des mesures à court terme.

5. Les tentatives récentes de réforme de l'administration publique ont de façon générale visé à redéfinir le rôle de l'État dans la gestion publique et accordé une place plus grande à la collaboration avec le secteur privé et la société civile en ce qui concerne la prestation des services. Dans la plupart des cas, leur objectif a été de recentrer et de renforcer la capacité du secteur public de faire face à un nombre toujours croissant de problèmes économiques, sociaux et environnementaux. On attend de plus en plus de l'État qu'il privilégie la réforme, la décentralisation et la sous-traitance pour devenir plus efficace et plus réceptif. Le principe d'efficacité revêt désormais une importance cruciale dans la gestion. Un effet visible de cette transformation des valeurs sociales est l'évolution du rôle des cadres supérieurs. Par exemple, une tendance de fond semble indiquer que ces fonctionnaires exercent une fonction qui devient plus politique que technique, du fait que les institutions publiques acquièrent une plus grande autonomie de fonctionnement et que la population exige des services plus efficaces et adaptés.

6. À long terme, la pérennité des institutions ne peut être assurée qu'au sein d'une administration publique favorisant l'application d'un système approprié d'équilibre des pouvoirs, reposant sur des institutions essentielles, comme le

parlement, le pouvoir judiciaire et les organes de contrôle, ainsi que la séparation nette des pouvoirs entre les trois branches de l'État<sup>5</sup>. Toutefois, avant de se lancer dans un programme majeur de revitalisation de l'administration publique, les gouvernants doivent diagnostiquer avec précision la situation dont ils ont hérité. Il est impossible, ou pour le moins peu réaliste, de procéder à un renforcement sans connaître les points faibles. L'évaluation des capacités est un processus d'analyse et d'appréciation mené de façon professionnelle dans un contexte particulier. Réalisée avec soin, elle peut guider l'adoption d'un cadre institutionnel adapté aux besoins nationaux, y compris la mise au point de facteurs essentiels de succès, ainsi que la définition et la promotion de valeurs communes, de normes et de compétences professionnelles.

7. L'hypothèse principale sur laquelle repose le présent rapport est que l'être humain constitue la force vive de toute administration ainsi que le vecteur de la réforme et du renouveau de l'administration publique. Les connaissances, les compétences, les valeurs et le comportement des fonctionnaires conditionnent entièrement l'activité de l'État. Ces quatre éléments doivent être renforcés simultanément si l'on veut améliorer notablement le fonctionnement des administrations. Dans certains pays, par exemple, on fera valoir que malgré l'importante amélioration des connaissances et des compétences des cadres supérieurs, une attention insuffisante a été portée au renforcement des valeurs et des comportements qui sous-tendent la culture organisationnelle. Une meilleure gestion des ressources humaines, par un personnel qualifié, compétent et motivé, et des cadres responsabilisés et responsables, est donc indispensable à une prestation de services plus efficace dans la sphère publique.

8. Alors qu'ils doivent déjà faire face à des problèmes nouveaux et complexes, de nombreux pays en développement connaissent un important exode des cerveaux dans le secteur public<sup>6</sup>, qui se traduit par une érosion des capacités de gestion et des compétences techniques et administratives. La fuite des cerveaux résulte de plusieurs facteurs liés entre eux, dont une rémunération plus intéressante dans les secteurs privé et non gouvernemental, la perte du sentiment de fierté d'appartenir à la fonction publique, la politisation croissante et le recul du professionnalisme, et la désintégration progressive des systèmes de gouvernance nationale. Ensemble, ces facteurs ont contribué à affaiblir le prestige et la valeur sociale de l'emploi dans le secteur public. Les efforts visant à enrayer cette érosion du capital humain et à faire des individus le moteur du changement et du renouveau de l'administration nécessiteront une direction éclairée ainsi qu'une gestion et une planification stratégiques.

9. Les responsables politiques jouent un rôle particulièrement important en exprimant l'idée de réforme, en proposant une voie à suivre et en donnant aux fonctionnaires un sentiment de responsabilité collective dans la réalisation des objectifs et des stratégies convenus. Les cadres – aussi bien politiques qu'administratifs – sont les principaux moteurs du processus de changement. Cette conclusion a été abondamment illustrée dans de nombreux pays où les importants efforts déployés pour améliorer les cadres tant directifs que juridiques ainsi que les connaissances et les compétences des fonctionnaires de haut rang, ne se sont pas traduits par un renforcement aussi important de la qualité et de l'efficacité de l'administration publique. C'est un problème que les gouvernements doivent absolument régler s'ils veulent améliorer en profondeur la qualité des services au public. Une grande faiblesse de nombreux travaux de réforme a sans aucun doute été

l'absence d'engagement durable des responsables. Bien qu'ils aient appliqué toutes sortes de stratégies de réforme pour renforcer leur administration publique, tous les pays qui y sont parvenus ont eu en commun des dirigeants qui possédaient le courage et la volonté politiques de prendre des décisions difficiles et de mettre à exécution les stratégies convenues.

## **B. Mise en place d'un milieu porteur**

10. La fonction publique est soumise à rude épreuve dans de nombreux pays en raison de différents facteurs convergents. Le rôle du secteur privé dans le développement national ayant augmenté, par exemple, l'administration publique autrefois chargée de diriger l'activité économique nationale n'est plus responsable que de son orientation et de sa facilitation. Cette redistribution des responsabilités à l'intérieur du système de gouvernance a accru la nécessité pour l'administration publique d'être en mesure d'assumer une fonction de coordination, de formuler des orientations, de résoudre les différends, de promouvoir le développement du secteur privé, de gérer la sous-traitance de ses activités et de veiller à l'application des cadres juridiques et réglementaires, pour ne citer que quelques exemples. L'évolution des valeurs sociales contribue également à modifier la nature et le fonctionnement de la fonction publique à travers le monde. Prises ensemble, toutes ses tendances nécessitent l'acquisition de nouvelles compétences par les fonctionnaires, ainsi que des valeurs et un comportement nouveaux.

11. Par ailleurs, l'évolution récente des marchés du travail ouvre aux personnes de talent des possibilités sans précédent de mobilité et de progression professionnelles. Dans de nombreux pays en développement, la demande de personnel hautement qualifié évolue sous l'effet de l'augmentation des débouchés. Cette évolution devrait normalement se traduire par une rémunération plus élevée des fonctionnaires de rang supérieur, si les théories du marché étaient appliquées. Or, les décisions en matière de rémunération dans le secteur public se caractérisent très rarement par une telle souplesse. L'apparente incapacité du secteur public de nombreux pays de proposer des conditions d'emploi compétitives à des fonctionnaires très compétents fait qu'il est encore plus difficile pour les pouvoirs publics de recruter et de maintenir à leur service des fonctionnaires hautement qualifiés. En conséquence, l'augmentation de la demande de fonctionnaires de grande valeur a renforcé l'importance d'offrir une rémunération correcte pour favoriser le recrutement et le maintien d'employés de qualité dans la sphère publique. Ces pressions concurrentielles ont également accru l'importance d'autres formes non pécuniaires de rémunération, comme des perspectives de carrières plus intéressantes et une plus grande responsabilisation des fonctionnaires particulièrement compétents et dévoués.

### **1. Rétablissement de la fierté d'appartenir à la fonction publique**

12. De tout temps, les jeunes de talent ont choisi d'entrer dans la fonction publique dans le but d'exercer des fonctions exaltantes, pour des raisons de prestige et pour bénéficier des possibilités d'avancement professionnel. De fait, les perspectives de carrière ont traditionnellement été considérées comme un facteur déterminant du maintien dans la fonction publique d'employés compétents. Depuis peu toutefois, d'autres considérations, comme la rémunération et l'image professionnelle du secteur public, ont pris de plus en plus d'importance. Par ailleurs,

les compétences requises des fonctionnaires évoluent rapidement sous l'effet de nombreux facteurs convergents aux niveaux local, national et mondial. Les gouvernements doivent donc mettre en place un milieu porteur et les incitations voulues pour que la fonction publique recrute et maintienne à son service un personnel de premier ordre. Pour y parvenir, ils devront consacrer davantage de ressources à l'amélioration de l'image de la fonction publique. Cela veut dire également mettre mieux en valeur les fonctionnaires émérites, offrir aux meilleurs jeunes diplômés des perspectives intéressantes de carrière dans la fonction publique, organiser des programmes d'accueil à l'intention des nouveaux fonctionnaires, encourager les médias à rendre davantage compte de l'action des fonctionnaires, organiser des manifestations spéciales et des journées portes ouvertes pour faire connaître le travail des administrations, créer des prix d'excellence pour récompenser le travail en équipe et le travail individuel, et instituer une journée de la fonction publique, notamment.

13. L'érosion actuelle des capacités de la fonction publique est à l'évidence l'un des phénomènes majeurs de notre époque<sup>7</sup>. Elle prend des formes diverses, tout en touchant le monde entier. Dans presque tous les pays, elle se manifeste par une perte de prestige et la diminution de l'attrait exercé par la fonction publique qui, jusqu'à une période récente, était le choix de prédilection des jeunes de talent dans de nombreux pays. La diminution du prestige de la fonction publique a considérablement affaibli la capacité de l'État de remplir son mandat constitutionnel. Dans certains pays en développement connaissant un fort taux de chômage, la fonction publique est désormais considérée comme un moindre mal pour se préserver des incertitudes. Mais même dans ces conditions, les pouvoirs publics n'arrivent à recruter que des personnes non qualifiées ou dont les aptitudes se monnaient difficilement sur le marché de l'emploi. Aux plus hauts niveaux, la fonction publique peine à recruter des spécialistes, des conseillers et des gestionnaires compétents. Cette érosion du capital humain de la sphère publique semble avoir atteint un stade critique dans de nombreuses parties du monde, compte tenu du fait en particulier que les administrés exigent de plus en plus des services publics efficaces et adaptés. Quelle soit perçue comme telle ou bien réelle, la tendance à la politisation et à la privatisation de toute la sphère publique s'est traduite pour les fonctionnaires par le sentiment croissant de ne plus servir l'« intérêt commun » – la population ou l'État –, mais d'être plutôt au service d'un individu ou d'un ministre.

14. Les perceptions ont manifestement évolué dans de nombreux pays en ce qui concerne l'importance relative de l'emploi dans le secteur public par rapport au secteur privé. Une telle évolution a terni l'image de la fonction publique et transformé le secteur privé en « employeur de choix » pour la plupart des jeunes de talent ayant fait des études. Il sera difficile de renverser cette tendance sans que l'État réagisse de façon convaincante, notamment en s'employant à rétablir la fierté d'appartenir à la fonction publique et en réglant des questions comme celle de la rémunération des fonctionnaires, en définissant mieux son rôle dans la gestion publique, en renforçant les compétences de base des fonctionnaires et en prenant en considération toute une série d'autres facteurs motivants et mobilisateurs qui ont toujours eu une signification importante pour les jeunes de talent aspirant à une carrière dans la fonction publique.

15. Une mesure essentielle pour faire renaître le sentiment de fierté envers la fonction publique consisterait à adopter un système de recrutement et de promotion



des fonctionnaires reposant sur le mérite, en appliquant des critères élevés au niveau de l'admission et en associant les promotions au comportement professionnel. La méritocratie confère un prestige à l'emploi dans la fonction publique et encourage le personnel de qualité à considérer l'administration comme un employeur de choix. Un système de recrutement et de promotion reposant sur le mérite, élément à part entière du « contrat psychologique<sup>8</sup> » entre le personnel et les cadres de la sphère publique, devrait également favoriser une culture du résultat et le professionnalisme dans la fonction publique, et permettre de rapprocher davantage le comportement effectif des fonctionnaires de celui qui est attendu.

16. Pour améliorer le recrutement et conserver les jeunes fonctionnaires très qualifiés, il faut notamment mettre au point une meilleure politique de promotion. Par exemple, la possibilité d'être chargé de tâches plus stimulantes et d'obtenir une promotion grâce à la qualité de son propre travail peut jouer un rôle important dans le recrutement et la fidélisation des fonctionnaires. Un autre moyen de recruter des jeunes diplômés très qualifiés pourrait être d'offrir des possibilités intéressantes de formation professionnelle et spécialisée plus intensive dans la fonction publique. Un programme visant à renforcer les compétences des jeunes de talent, assorti de perspectives de carrière intéressantes, pourrait grandement contribuer à rendre le secteur public plus compétitif que les secteurs privé et non gouvernemental en matière de recrutement des meilleurs jeunes diplômés.

## **2) Valorisation du professionnalisme**

17. On sait d'expérience que les bureaucraties qui fonctionnent bien sont capables de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté<sup>9</sup>. Il est essentiel pour mettre en place une bureaucratie efficace que le recrutement et la promotion du personnel s'effectue sur concours ou au mérite. Les pays où les nominations dans la fonction publique sont le plus souvent politiques et où les fonctionnaires sont mal rémunérés et où les contrôles internes sont insuffisants enregistrent généralement des taux de croissance économique et de développement social très inférieurs aux autres. À cet égard, il est particulièrement important d'éclaircir les rôles respectifs des dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires dans la gestion des affaires publiques, car c'est de la relation entre les uns et les autres que va dans une grande mesure dépendre le degré de professionnalisme d'un gouvernement.

18. Une administration publique qui fonctionne bien se caractérise par le professionnalisme, l'efficacité et la capacité de réaction, l'impartialité, une stricte déontologie, l'esprit de corps et une vision à long terme. En somme, il y a véritablement congruence entre ce qu'on attend du fonctionnaire et ce qu'il fait effectivement. Toutefois, dans bien des pays, la fonction publique ne répond pas à ces critères, et se caractérise plutôt par le favoritisme, le clientélisme, le manque d'efficacité et de professionnalisme et une forte corruption. Dans ces conditions, une ferme volonté politique et la vigoureuse mise en oeuvre de moyens institutionnels sont indispensables pour transformer les mentalités dans le secteur public. Certains pays font déjà des progrès notables à cet égard. En Afrique, par exemple, l'Afrique du Sud, la Namibie et le Ghana se sont efforcés les dernières années de revoir la législation concernant la fonction publique en veillant à ce qu'elle impose des critères rigoureux en matière de professionnalisme et de déontologie.

19. La restructuration qu'a connue la fonction publique les dernières années dans de nombreux pays a souvent entraîné le départ de certains fonctionnaires et le recrutement de nouveaux éléments dans le secteur privé. Si l'arrivée de ces nouveaux éléments introduit souvent avec bonheur des valeurs et des pratiques qui ont cours dans le secteur privé, cette stratégie peut néanmoins parfois créer de nouveaux problèmes et entraîner par exemple la nécessité d'une formation intensive du personnel nouvellement recruté, afin qu'il comprenne bien la politique qu'il devra servir, préalable indispensable à l'élaboration de stratégies d'application susceptibles d'améliorer efficacement le service public. Il semble, tout bien considéré, que le recrutement dans le secteur privé de personnel destiné à l'administration publique puisse favoriser un relèvement des niveaux professionnels et des normes d'efficacité, en particulier dans les secteurs où la prestation des services a toujours été qualitativement et quantitativement peu satisfaisante.

20. L'adoption du Nouveau modèle d'administration publique<sup>10</sup> se traduit généralement par une plus grande responsabilisation des dirigeants politiques au gouvernement. Mais cette évolution risque de poser un sérieux problème, à savoir comment la fonction publique en évolution parviendra-t-elle à équilibrer le principe traditionnel de neutralité politique des fonctionnaires, qui est le fondement même du système de carrière, avec la capacité de réaction renforcée que l'on va exiger dorénavant des fonctionnaires au nom de ce que l'on appelle généralement « professionnalisme ». C'est là la première question qui se pose s'agissant de la conception d'une fonction publique professionnelle, et le système choisi variera d'un pays à l'autre, mais l'on s'accorde à penser que la gestion des ressources humaines dans la fonction publique doit toujours à la fois obéir à une déontologie rigoureuse et favoriser l'efficacité et l'application du principe du recrutement et de la promotion au mérite. Dans la plupart des pays en développement qui ne disposent pas d'un capital de personnel bien formé et où les contrôles institutionnels sont déficients, la mise en place d'un système de carrière favoriserait vraisemblablement le renforcement de la gestion du personnel professionnel et l'administration du secteur public.

### **3) Amélioration des conditions de service**

21. Une étude menée en 1996<sup>11</sup> par Evans et Rauch a mis en lumière la corrélation entre recrutement et promotion au mérite et bonne rémunération d'une part, et croissance économique et appréciation par les investisseurs des capacités de l'administration, et ce, compte tenu des différences de revenu et d'éducation d'autre part; ce qui confirme l'importance d'une rémunération adéquate si l'on veut attirer et retenir du personnel hautement qualifié au service de l'État. Toutefois, dans de nombreux pays en développement, la rémunération des fonctionnaires, en particulier des hauts fonctionnaires, a rapidement diminué les dernières années comparée à celle de leurs pairs dans le secteur privé. Simultanément, le nombre des fonctionnaires a considérablement augmenté sous l'effet de la pression politique que faisait peser la nécessité de procurer du travail aux chômeurs. Les salaires des fonctionnaires ont donc subi une érosion considérable qui a fortement nui à l'attrait que l'État pouvait avoir comme employeur auprès d'un personnel qualifié. Cette érosion a été en outre particulièrement marquée pour des raisons politiques, en ce qui concerne les salaires des hauts fonctionnaires chargés de l'élaboration et de l'application des politiques, par rapport au personnel des échelons inférieurs, ce qui empêche l'État de recruter des talents pour pourvoir des postes de niveau important.

En République-Unie de Tanzanie, par exemple, on estime que le pouvoir d'achat que représentait la rémunération des fonctionnaires en 1986 n'était plus que le vingtième de ce qu'il représentait en 1969, ce qui a eu des répercussions catastrophiques sur la productivité du personnel<sup>12</sup>. Si le salaire des fonctionnaires n'est pas la seule incitation susceptible d'attirer du personnel compétent au service de l'État, c'est là néanmoins un facteur de plus en plus important, lors que celui-ci cherche à recruter de nouveaux fonctionnaires, en particulier de jeunes diplômés hautement qualifiés.

22. Il n'existe pas de ratio optimal universellement établi des rémunérations du service public par rapport au secteur privé. Dans certains pays, il peut arriver, comme à Singapour, que le salaire des fonctionnaires soit parfois supérieur à ceux qu'offre le secteur privé. C'est là toutefois une exception. D'une manière générale les rémunérations dans le secteur public sont nettement inférieures à celles qu'offre le secteur privé. S'ils veulent améliorer le fonctionnement de leur administration publique, de nombreux pays devront réduire les effectifs, débloquer la structure salariale et relever le salaire moyen. C'est là un processus qui sera toujours difficile à gérer politiquement et qui exigera des consultations approfondies avec les représentants des syndicats. Certains pays s'efforcent également d'appliquer de nouvelles politiques de rémunération comportant des incitations diverses, notamment des primes à la performance pour attirer et motiver le personnel. Quelques-uns, par exemple, ont introduit dans leurs structures des organismes indépendants de révision des salaires auxquels se réfère le gouvernement pour fixer la rémunération des hauts fonctionnaires, sur la base de critères bien définis. Ces approches institutionnelles ont d'une manière générale favorisé le professionnalisme et la transparence pour ce qui est de la rémunération des hauts fonctionnaires.

### **III. Éléments de base du développement des capacités des ressources humaines**

On s'attachera ci-après à l'élaboration d'une stratégie de développement des capacités, comportant cinq composantes principales et visant à renforcer la qualité du capital humain dans le secteur public.

#### **A. Mise en place d'un cadre institutionnel approprié**

23. Si l'on s'accorde d'une manière générale sur les compétences indispensables à la création d'une fonction publique efficace, les opinions divergent nettement entre politiciens, agents spécialisés et universitaires quant au cadre institutionnel le plus apte à favoriser la mise en place de ces compétences essentielles. Au cours des dernières décennies, se sont développés deux différents modèles dont peuvent s'inspirer les gouvernements. Le premier est le modèle traditionnel du système de carrière, le second est le Nouveau modèle d'administration publique axé sur l'emploi. L'un et l'autre ont leurs forces et leurs faiblesses, mais ils découlent de principes d'administration bien différents et font appel à des hypothèses et des valeurs diverses, aboutissant finalement à une image contradictoire du fonctionnaire idéal.

24. Le choix du système de carrière, du Nouveau modèle d'administration publique ou d'une comparaison des deux dépendra toujours du contexte local. Le Nouveau modèle d'administration publique pourrait par exemple convenir dans un

contexte caractérisé par une offre abondante de personnel qualifié sur le marché du travail; la primauté du droit; une relative absence de népotisme, clientélisme ou favoritisme politique dans l'administration publique; une tradition de transparence en ce qui concerne le recrutement, la rémunération et la promotion du personnel; et un environnement social dans lequel la notion de mobilité géographique et professionnelle est communément admise. Même dans de telles conditions, ce modèle axé sur l'emploi ne serait facilement applicable que pour les catégories d'emplois existant à la fois dans les secteurs public et privé et dans lesquels les conditions de service sont relativement comparables. Il semble que cela soit rarement le cas dans les pays en développement, qui, pour la plupart, n'ont pas les capacités voulues ni une culture leur permettant d'adopter immédiatement un tel modèle. Il serait par conséquent sage que ces pays optent pour la mise en place d'une autorité centrale efficace en matière de gestion du personnel, qui soit en mesure d'agir de façon professionnelle, équitablement, tout en se faisant le gardien apolitique des meilleures valeurs et traditions de l'administration publique, et adoptent un système de carrière garantissant l'emploi au mérite, l'accent étant mis en même temps sur le développement des compétences du personnel. Certains pays ont opté récemment pour un modèle mixte en mettant en place un cadre de hauts fonctionnaires chargés d'assurer la cohésion entre les fonctionnaires de haut niveau, conserver la mémoire institutionnelle et veiller à ce que les intérêts des titulaires des postes clefs soient conformes à ceux de l'État. Dans ce modèle, toutefois, les autres postes de l'administration seraient ouverts à la concurrence sur le marché du travail.

25. Le système de carrière serait mieux adapté, d'une manière générale, dans le contexte suivant : a) lorsque le gouvernement est en situation de monopole ou lorsque le secteur privé ne joue pas un rôle très important, b) lorsque la plus grande discrétion et confidentialité sont exigées dans le secteur considéré, c) lorsque la cohérence l'impose ou lorsque la mémoire institutionnelle est un facteur important, plus important en vérité que la maîtrise d'une technique, et d) lorsque l'exigence d'une compétence objective, d'objectivité et d'impartialité implique une nette démarcation entre les fonctions considérées et toute activité partisane ou la quête d'un quelconque profit. Il s'agit en général de postes d'analyste politique de haut niveau, de conseiller politique, de directeur de programme, d'administrateur des ressources (ressources financières, humaines, information) et d'auditeurs et vérificateur des comptes.

26. Étant donné les pressions économiques et financières auxquelles se trouvent confrontés la plupart des pays sur le marché de l'emploi et dans le contexte général de la mondialisation, et compte tenu de l'évolution récente des techniques d'information et de communication, on s'accorde généralement à penser que les gouvernements auraient intérêt à envisager de s'orienter progressivement vers des structures d'emploi plus souples, tout en veillant à ce qu'elles restent équitables et bien structurées, et à ce que la fonction publique conserve ses valeurs éthiques traditionnelles, à savoir impartialité, professionnalisme et vision à long terme, ainsi qu'un sens aigu des responsabilités. On reconnaît également à l'heure actuelle qu'aucun pays ne peut se contenter pour réformer la gestion de ses ressources humaines d'adopter simplement les recettes pratiquées ailleurs. Les pays en développement devront faire preuve de prudence avant d'adopter les modèles de fonction publique conçus dans des pays économiquement plus avancés. Cela signifie que si les principes d'une bonne administration publique – efficacité, transparence, capacité de réaction et sens des responsabilités – gardent valeur universelle, ils

devront néanmoins être adaptés au contexte local. Si la délégation par les plus hautes instances, en particulier celles chargées de la fonction publique, du recrutement du personnel aux ministères et aux départements, s'avère généralement efficace, il est néanmoins indispensable de prévoir des mécanismes de supervision et de contrôle de qualité pour éviter abus et fautes professionnelles. La délégation des responsabilités de recrutement devra donc s'effectuer progressivement, en particulier dans les pays où les divers ministères et départements n'ont pas une capacité suffisante en matière de gestion des ressources humaines. Il faudra donc s'efforcer en parallèle de créer cette capacité.

27. La planification des activités par les organismes du secteur public tend à une définition de plus en plus précise des objectifs et des résultats escomptés, ce qui implique que le renforcement de la gestion des ressources humaines aille de pair avec la réforme des systèmes de gestion financière. Les réformes dans l'un et l'autre domaines devront par conséquent être soigneusement synchronisées afin que ressources humaines et ressources financières soient pareillement utilisées de façon satisfaisante. Une bonne coordination sera également nécessaire dans la mise en oeuvre des différents éléments de la réforme concernant la gestion des ressources humaines. Il faudrait en outre que les gestionnaires des ressources humaines jouent un rôle plus important dans les processus de prise de décisions de l'administration, quelle que soit l'option choisie par le gouvernement, système de carrière ou modèle axé sur l'emploi.

## **B. Détermination des valeurs communes et des normes professionnelles**

28. La codification des principes régissant la conduite à suivre par les fonctionnaires est toujours un élément clef dans une réforme de l'administration publique. La notion de professionnalisme s'agissant de la fonction publique, recouvre les caractéristiques de comportement suivantes : loyauté, neutralité, transparence, diligence, ponctualité, efficacité, impartialité, ainsi que d'autres valeurs importantes dans le contexte local. Elle implique que les fonctionnaires soient pénétrés de valeurs communes et dotés de diverses compétences indispensables à l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, un système de carrière basé sur le mérite et impliquant le recrutement et la promotion en toute équité et impartialité des fonctionnaires induira nécessairement d'autres normes de comportement professionnel. Le développement de normes professionnelles satisfaisantes implique en outre l'élaboration de politiques et pratiques bien articulées et équitables en matière de rémunération, possibilités de formation, procédures disciplinaires et autres. Plus important encore, il faudra que se développe progressivement une culture du professionnalisme et de la fierté du travail accompli et, pour ce faire, reconnaître le bon travail des équipes et des individus et redresser les erreurs de parcours.

29. La déontologie dans la fonction publique consiste en un ensemble de normes générales qui définissent comment les fonctionnaires, en tant qu'agents de l'État et, le cas échéant, en tant que membre d'une profession déterminée, à savoir comptables, spécialistes des finances, économistes, juristes, etc., doivent exercer leur jugement et leur discrétion dans l'exercice de leurs fonctions. Un service public qui se veut professionnel atteindra plus facilement ses objectifs s'il dispose d'un code de déontologie énonçant des règles, prescriptions et directives précises incitant

les fonctionnaires à agir de manière transparente et responsable et, le cas échéant, prévoyant des sanctions en cas de non-respect des normes prescrites. Il faudrait aussi que les gouvernements s'efforcent d'intensifier la formation en vue d'éliminer la corruption de la fonction publique.

30. Une gestion efficiente et efficace de la fonction publique suppose un ensemble de structures et de prescriptions ainsi qu'une saine culture du service public. Le premier est constitué de documents définissant le comportement attendu du fonctionnaire et fixant les objectifs à atteindre et les résultats escomptés pour une activité donnée. La seconde procède des comportements observés dans la réalité, des valeurs, normes et critères qui règlent effectivement les activités quotidiennes. Une réforme de l'administration publique doit viser avant tout essentiellement à rapprocher la seconde du premier. La valeur de l'exemple, une tradition bien établie ou la force de l'habitude déterminent le respect des prescriptions. Le processus obéit à une dynamique complexe que seule une bonne compréhension des interactions entre culture, incitations et compétences dans la fonction publique nationale permet d'appréhender.

31. La plus grande force de toute administration publique est la qualité de ses fonctionnaires et de ses cadres. L'art et la science des gestionnaires consistent par conséquent à créer une culture du service public et un environnement dans lesquels les fonctionnaires pourront donner le meilleur d'eux-mêmes. On sait d'expérience que pour favoriser le développement d'une nouvelle culture du service public et constituer un solide capital de ressources humaines, il importe de définir les valeurs essentielles, les compétences et les normes garantes du bon comportement professionnel du personnel et de l'encadrement. Une fois celles-ci définies, chaque pays pourra alors à partir d'un référentiel de valeurs et d'un modèle de compétences spécifiques entreprendre de développer les capacités et d'assurer une formation dans le secteur public et y organiser le recrutement, la promotion et la notation du personnel. Ce processus de transformation s'amorcera par la définition, en participation des valeurs communes au personnel de la fonction publique, ainsi que des compétences professionnelles requises des fonctionnaires et de leur encadrement et il importe que la définition de ces valeurs, normes et compétences de base s'effectue au terme d'un processus participatif pour que les intéressés soient dûment informés, se sentent concernés et prennent conscience de leurs responsabilités. Il faudra également que le référentiel de valeurs et le modèle de compétences adoptés fassent l'objet d'une large publicité pour favoriser l'épanouissement d'une culture de transparence et de responsabilité dans le service public.

### **C. Élaboration de référentiels de compétences pour les principaux groupes professionnels**

32. L'adoption d'un cadre juridique, politique et institutionnel approprié et la définition de normes et valeurs professionnelles satisfaisantes ne sont pas les seules conditions d'une gestion efficace de la fonction publique : l'acquisition par le personnel de compétences étendues est sans doute plus importante encore. Pour assurer la viabilité des réformes, les autorités ont tout intérêt à associer les fonctionnaires à la mise au point du cadre institutionnel et des normes professionnelles, ainsi qu'à la définition des compétences de base nécessaires dans le secteur public. La liste des compétences professionnelles à développer sera toujours fonction du contexte local, ainsi que des forces et faiblesses du capital

humain. Qu'il s'agisse des compétences de base ou des compétences spécialisées, un objectif important de leur définition est de mettre au point un langage commun pour décrire les normes de productivité et les critères d'excellence dans l'exercice de fonctions techniques ou de gestion. Pour atteindre cet objectif, il est suggéré d'élaborer des référentiels de compétence cohérents dans cinq grands domaines : a) la direction, b) la gestion, c) l'analyse des politiques, d) la gestion des ressources humaines, et e) l'informatique.

33. Il ressort des données d'expérience que si 20 % des gains d'efficacité et de productivité obtenus dans les administrations publiques s'expliquent par l'adoption des nouvelles technologies, les 80 % restants résultent principalement de la qualité de la gestion, du style de direction et de la recherche de l'innovation. La place faite aux individus dans le processus de réforme, et la façon dont ils sont traités et formés sont en fin de compte les éléments déterminants de leur productivité. Le rôle des dirigeants est donc très complexe et exige des compétences et des qualités personnelles qui vont souvent de pair avec la maturité affective et l'intelligence émotionnelle. Un grand nombre d'administrations ont entrepris de réexaminer les compétences nécessaires à leurs directeurs et gestionnaires. La Commission de la fonction publique du Canada, par exemple, a réalisé récemment une étude approfondie visant à définir les compétences jugées essentielles pour assumer un rôle de dirigeant au XXI<sup>e</sup> siècle. Ces compétences sont classées dans cinq grandes catégories : a) les compétences intellectuelles, b) la capacité de façonner l'avenir, c) les compétences en gestion, d) les compétences en relations humaines, et e) les qualités personnelles.

34. Le Comité d'experts de l'administration publique a recommandé à plusieurs reprises aux États Membres d'améliorer les moyens de formation des agents chargés de gérer la prestation de services publics. Outre des connaissances techniques, ces gestionnaires doivent avoir les qualités requises pour assumer des fonctions de supervision, de négociation, d'organisation et de communication. Pour disposer d'un corps de gestionnaires efficaces, les administrations doivent mettre en place des formules de formation qui permettent aux intéressés de se former aussi bien par la pratique (roulement, détachement, etc.) que dans le cadre d'un enseignement formel (ateliers, cours universitaires, année sabbatique, etc.).

35. Une meilleure formation des administrateurs à l'analyse des politiques peut les aider à jouer un rôle plus efficace dans le développement national. Les intéressés doivent être capables de concevoir, d'analyser et d'évaluer différentes options. L'analyse et l'élaboration de politiques supposent dans tous les cas d'être capable de concilier les intérêts des différentes parties prenantes. Pour pouvoir acquérir les compétences nécessaires et les mettre à niveau, les fonctionnaires doivent pouvoir suivre régulièrement des cours de formation de niveau universitaire, participer à des conférences et à des ateliers et avoir accès à des outils d'autoformation.

36. Pour attirer et garder leur part des meilleurs éléments, les administrations doivent définir la politique à suivre en matière de planification des ressources humaines et de recrutement, de formation, de perfectionnement et de motivation du personnel. Il leur faut également mettre en place le cadre institutionnel de l'exercice de ces fonctions, c'est-à-dire créer et doter les unités et les systèmes administratifs requis, en veillant à ce qu'ils soient efficacement gérés. Cela suppose de constituer un cadre solide de spécialistes des ressources humaines, en menant une politique délibérée et soutenue de formation s'appuyant sur des programmes fondés sur des

référentiels de compétences clairs. La gestion des ressources humaines ne doit pas être perçue comme une simple activité d'appui axée sur les procédures de gestion du personnel et le respect des règles et règlements. Ses responsables doivent avoir pour mission de concevoir et d'appliquer des politiques de gestion des ressources humaines qui permettent d'atteindre les objectifs stratégiques de l'administration concernée, et disposer des moyens nécessaires.

37. Conscients des avantages que l'on peut attendre de l'emploi des nouvelles technologies dans la fonction publique, les administrations sont de plus en plus nombreuses à informatiser la gestion de leurs programmes et opérations, en particulier les activités telles que la planification, la gestion financière et comptable, la prestation de services et la gestion des ressources humaines. La formation à l'informatique devrait toujours faire partie intégrante des programmes d'organisation des carrières dans les organismes publics et il faudrait systématiquement prévoir plusieurs formules allant de la formation de base destinée aux agents à la formation spécialisée des responsables des systèmes informatiques.

#### **D. Élaboration de stratégies de formation efficaces**

38. La formation est le principal outil de réforme de l'administration. Elle consiste à faire en sorte qu'à tous les échelons, les fonctionnaires acquièrent les connaissances, les compétences, les valeurs et les modes de comportement voulus. Évoluant dans un environnement de plus en plus complexe et exigeant, les fonctionnaires doivent être en mesure, pour servir la cause publique, de travailler en collaboration avec des hommes politiques, leurs homologues d'autres administrations et les représentants des principales parties prenantes, ce qui exige d'eux davantage de compétences et de savoir-faire que par le passé, y compris une connaissance plus fine de la société. Le personnel d'appui doit lui aussi bénéficier d'une formation si l'on veut améliorer la gestion des services publics.

39. Il faut également que les fonctionnaires acquièrent une meilleure maîtrise des mécanismes complexes conduisant à l'adoption des décisions politiques et administratives. Il est indispensable qu'ils comprennent bien le rôle et les responsabilités des différents rouages du système administratif pour répondre efficacement et rapidement à la demande de services. Il est évident que, de plus en plus, les citoyens aussi bien que les hommes politiques comptent sur une application transparente, rapide et équitable des politiques nationales. Chaque administration devrait donc se doter d'une stratégie de formation et de perfectionnement qui encourage la formation professionnelle, l'apprentissage permanent, l'ouverture aux innovations techniques et aux démarches innovantes et l'acquisition de connaissances. Il faut aussi mettre au point de nouvelles méthodes et de nouveaux outils de formation qui créent chez les fonctionnaires un état d'esprit favorable à l'innovation et à l'expérimentation.

40. Il n'existe aucun modèle qui serait préférable à tous les autres pour assurer la formation et le perfectionnement du personnel du secteur public. Si les écoles nationales d'administration créent généralement chez les fonctionnaires un fort sentiment d'appartenance à un corps et une grande solidarité, les universités mettent davantage l'accent sur la recherche de solutions aux problèmes et sur les échanges, ce qui est peut-être plus important. Dans le modèle dit de « l'organisation en apprentissage permanent », l'institution elle-même devient un lieu d'acquisition du



savoir et de formation grâce, en particulier, à l'accompagnement et au suivi personnalisés. Le choix d'un modèle particulier devra toujours être effectué en fonction des capacités existantes, ainsi que du contexte national et régional. Dans la plupart des cas, la stratégie de formation nationale devra s'appuyer sur une diversité d'institutions capables d'assurer le perfectionnement et la formation requis. L'efficacité des activités de formation devra être régulièrement évaluée. L'objectif poursuivi devra être clairement défini d'entrée de jeu. Par exemple, s'agit-il de transmettre des valeurs, des compétences ou un savoir? C'est la réponse à cette question qui guidera le choix du type d'institution.

## **E. Cadre institutionnel de la planification des ressources humaines**

41. À sa deuxième réunion, en avril 2003, le Comité d'experts de l'administration publique a souligné combien il importait que les États Membres adoptent une stratégie pour lutter contre la dégradation de la capacité des ressources humaines observée dans le secteur public. Une stratégie de ce type devrait, à son avis, comporter les éléments suivants : création de systèmes et unités de planification des ressources humaines; professionnalisation de la fonction publique, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines; renforcement de la valeur sociale de la fonction publique; instauration dans les administrations d'une culture de l'apprentissage; et recours aux éléments d'élite des groupes sous-représentés. Le Comité a également insisté sur la nécessité de doter le secteur public d'un corps très compétent de spécialistes de la gestion des ressources humaines, maîtrisant aussi la gestion de l'information.

42. Il est suggéré aux gouvernements d'envisager la mise en place à l'échelon national d'un processus participatif d'élaboration d'une stratégie à moyen et long terme pour l'évaluation de la situation dans le secteur public en ce qui concerne le capital humain. La publication régulière d'une étude sur « L'état du capital humain dans le secteur public » pourrait être pour eux un moyen de mesurer plus systématiquement les progrès de leurs initiatives de mise en valeur de cette ressource. Ce document pourrait comporter les rubriques suivantes : point des grandes questions et tendances en matière de gestion des ressources humaines, accompagné d'une analyse prévisionnelle des nouvelles compétences nécessaires dans la fonction publique; postes à pourvoir dans un avenir proche; planification des départs et des remplacements; évaluation des fonctionnaires; rémunération; analyse du volume du travail; et perfectionnement et formation du personnel. Certains pays, telle l'Australie, publient déjà chaque année un rapport de ce type. L'adoption de ce dispositif par l'administration centrale pourrait également contribuer à développer la mémoire institutionnelle des unités des ministères et autres entités chargées de la gestion des ressources humaines.

## **IV. Conclusion : la mise en valeur des ressources humaines est essentielle pour une administration publique de qualité**

### **A. La mise en valeur des ressources humaines suppose une vision et un engagement à long terme**

43. Le principal message qu'il faut retenir de la présente note est que la capacité de gestion des ressources humaines est toujours un facteur crucial de la qualité de l'administration publique. Il est clair cependant que la mise en valeur du capital humain ne peut se faire du jour au lendemain ni en dehors de tout contexte. Elle ne peut être que le fruit de l'application d'une stratégie nationale globale, soutenue par un engagement politique à long terme. Le rôle des dirigeants est essentiel car, dans la plupart des pays, le processus consiste davantage à modifier les valeurs et le comportement du personnel qu'à engager celui-ci à acquérir de nouvelles connaissances et qualifications. Changer les traditions de l'administration publique est généralement une entreprise de longue haleine. L'inversion du processus d'érosion du capital humain dans le secteur public auquel on assiste dans nombre de pays suppose aussi de procéder à une planification globale et de créer dans les ministères et l'administration des services de gestion des ressources humaines dotés de personnel dévoué et hautement compétent. Il faut également créer un environnement propice à la réforme, en rendant son prestige à l'emploi dans la fonction publique, en augmentant le professionnalisme des agents et en améliorant les conditions d'emploi de ces derniers. Si l'État n'est pas compétitif sur le marché de l'emploi par rapport au secteur privé et aux organisations non gouvernementales, il pourra difficilement engager et garder du personnel très qualifié. Le montant de la rémunération n'est pas le seul facteur qui permette de recruter et de s'attacher de hauts fonctionnaires, mais il joue un rôle particulièrement important quand il s'agit d'attirer de nouvelles recrues, surtout si ce sont des spécialistes. Les tensions existant sur le marché de l'emploi ont accru le rôle des facteurs non monétaires, tels que l'amélioration des perspectives de carrière et la délégation de pouvoirs plus importants au personnel particulièrement compétent et dévoué.

**B. Il est essentiel que dans la fonction publique les recrutements et les promotions soient fondés sur le mérite**

44. Pour que l'appartenance à la fonction publique redevienne un sujet de fierté, il est indispensable de mettre en place un système de recrutement et de promotion fondé sur le mérite, en imposant des critères de sélection rigoureux à l'entrée et en liant l'évolution de la carrière au comportement professionnel. En faisant du mérite le fondement de la fonction publique, on restitue à celle-ci son prestige et l'État devient un employeur de choix pour les personnes hautement qualifiées. L'adoption d'un système de recrutement, de rémunération et de promotion reposant sur le mérite, associée à une réforme radicale des systèmes et pratiques de gestion des ressources humaines, est aussi le moyen d'encourager une culture du résultat dans la fonction publique. Enfin, pour fidéliser les agents hautement qualifiés, il est nécessaire là aussi d'adopter une stratégie consistant à mettre au point un programme d'amélioration de l'image du secteur public, à favoriser une représentation équitable de tous les groupes dans la fonction publique, à offrir aux fonctionnaires des perspectives de carrière intéressantes, une sécurité de l'emploi suffisante, une rémunération compétitive et des possibilités de formation théorique ou pratique, à reconnaître et récompenser l'excellence et à instaurer de bonnes conditions de travail.

45. Le choix entre une fonction publique de carrière et le nouveau modèle fondé sur le système de l'emploi sera fonction des conditions propres au pays concerné et de ses capacités. Dans les pays disposant en abondance de personnel qualifié et dotés de mécanismes efficaces de contrôle du fonctionnement des institutions et du respect de la réglementation, l'adoption de systèmes de recrutement plus ouverts peut améliorer l'efficacité générale de l'administration. Dans la plupart des pays en développement, en revanche, où l'offre de personnel bien formé est beaucoup plus réduite et où les systèmes de contrôle des institutions sont déficients, la mise en place d'une fonction publique de carrière sera très probablement la meilleure option pour améliorer tant la gestion du personnel que l'administration du secteur public.

**C. Une intervention déterminée et judicieuse des dirigeants politiques est le moteur du processus de réforme**

46. Plus que de tout autre facteur, la revitalisation de l'administration publique dépend de l'engagement et de la détermination des dirigeants politiques. L'adhésion de ces derniers est en effet indispensable pour pouvoir formuler une stratégie de renforcement de la capacité du capital humain, qui est la clef du processus. Comme on l'a indiqué plus haut, les données d'expérience donnent à penser que la qualité des dirigeants a été un facteur déterminant du succès des réformes du secteur public menées à bien par certains États Membres. Faciliter le perfectionnement des dirigeants à tous les niveaux est pour les autorités le moyen d'instaurer dans la fonction publique une culture axée sur la résolution de problèmes et la prise d'initiatives. Le rôle de dirigeant est d'une grande complexité, dont doivent tenir compte les programmes de perfectionnement. Par exemple, on a pu constater que nombre de cadres supérieurs pourtant très motivés et soucieux de résultats ne savent pas instaurer de relations de travail fructueuses avec leur personnel et les autres parties intéressées. Un autre point faible qui semble réduire l'efficacité des cadres supérieurs de la fonction publique est l'incapacité de définir une vision stratégique pour leur administration.

**D. La formation du personnel est un outil important de réforme de l'administration**

47. L'administration publique ne peut être réformée ou revitalisée si le potentiel du personnel n'est pas mis en valeur. Les efforts dans ce domaine doivent porter aussi bien sur l'acquisition de connaissances et de compétences que sur l'adoption de certaines valeurs et certains types de comportement par tous les agents, à tous les niveaux de la fonction publique. Aucun modèle institutionnel ne favorise plus qu'un autre la formation et le perfectionnement des fonctionnaires. Partant, le choix d'un modèle particulier sera toujours fonction des capacités existantes, ainsi que du contexte national et régional. De fait, dans la plupart des cas, la stratégie de formation nationale supposera de faire appel à différentes institutions pour assurer le perfectionnement et la formation des agents. Il faudra toujours, dans un premier temps, définir l'objectif des programmes de formation, puis déterminer le type d'institution qui devrait le mieux permettre de l'atteindre. On s'interrogera par exemple sur

la question de savoir si le but est de transmettre des valeurs, des compétences ou des connaissances. Le choix du modèle institutionnel sera fonction de la réponse. Si le recours à un organisme de formation central est souvent un bon moyen d'inculquer des valeurs et des normes communes dans la fonction publique, d'autres mécanismes seront plus efficaces s'il s'agit de transmettre des connaissances et des compétences professionnelles. En résumé, le choix du type d'institution le mieux à même de fournir les services de formation requis est fonction : a) de l'objectif de la formation, b) du groupe cible, c) du contenu de la formation, d) des modalités de la formation et e) des ressources disponibles.

## **V. Rôle du Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies**

48. La revitalisation de l'administration publique grâce à la mise en valeur du capital humain est un problème complexe, dont la solution dépend de la mise au point et de l'application effective d'une démarche globale à long terme. De par son mandat, ses compétences et son expérience, le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies peut aider efficacement les États Membres à se doter des moyens de relever cet important défi. Le Comité est invité à établir l'ordre de priorité des activités proposées par le Programme dans ce domaine :

États Membres :

- Adopter une stratégie nationale visant à améliorer la gestion du capital humain dans le secteur public et, notamment, mettre au point un plan qui permette à l'État de recruter sa part des meilleurs éléments;
- Revoir les stratégies de recrutement et d'incitation afin d'attirer vers le secteur public de jeunes diplômés de talent;
- Améliorer la planification à moyen et long terme des ressources humaines du secteur public;
- Incorporer les principes énoncés dans les chartes régionales du service public aux dispositions de la législation nationale et de l'infrastructure de l'éthique;
- Promouvoir la parité des sexes et le respect de la diversité dans les stratégies de planification et de gestion des ressources humaines.

Organisation des Nations Unies :

- Poursuivre la définition de la corrélation entre le recrutement de personnel de qualité et la revitalisation de l'administration publique pour publication dans le prochain *World Public Sector Report* (à paraître en 2005) qui sera consacré à la mise en valeur des ressources humaines;
- Organiser des débats sur les questions prioritaires relatives à la gestion des ressources humaines lors de forums tenus à l'échelon régional dans le cadre des préparatifs de la publication du *World Public Sector Report* pour 2005;

- Créer sur le Réseau d'information en ligne de l'ONU sur l'administration et les finances publiques un site annexe consacré à l'élaboration du *World Public Sector Report* pour 2005;
- Distribuer aux gouvernements et aux institutions intéressées le CD-ROM sur les stratégies de recrutement récemment mis au point dans les langues officielles de l'ONU<sup>13</sup>, et étudier la possibilité de produire un CD-ROM analogue consacré à la planification des ressources humaines dans le secteur public;
- Terminer la mise au point d'un programme de formation consacré au perfectionnement des cadres dirigeants, à l'intention de hauts fonctionnaires des pays d'Afrique, et le mettre à l'essai<sup>14</sup>;
- Appuyer les activités du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique visant à améliorer la mise en valeur des ressources humaines dans le secteur public en Afrique;
- Continuer à mieux faire connaître le prix « Champion du service public » décerné par l'ONU afin d'inciter un plus grand nombre d'administrations des États Membres à participer à cet événement important;
- Rédiger une publication présentant des innovations qui ont été récompensées par l'attribution du prix « Champion du Service public »;
- Mettre au point des modules de formation spécifiques fondés sur les conclusions et recommandations de spécialistes de l'analyse des politiques ayant publié récemment des études sur l'exercice des responsabilités et la transparence dans le secteur public, dans la région de l'Afrique et dans la région des États arabes<sup>15</sup>;
- Axer certaines activités de coopération technique sur la mise en valeur des ressources humaines.

### Notes

- <sup>1</sup> <sup>1</sup> Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2002, Supplément No 24* (E/2002/84-E/C.16/2002/8, résumé).
- <sup>2</sup> Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément No 44* (E/2003/44-E/C.16/2003/6, par. 10).
- <sup>3</sup> Ibid., par. 14.
- <sup>4</sup> Certains chercheurs distinguent quatre grands types d'organisation du secteur public : a) l'organisation productive, dans laquelle il est possible d'observer aussi bien les activités que les résultats (administrations fiscales, par exemple); b) l'organisation dont le fonctionnement est axé sur les procédures, où les gestionnaires peuvent observer les activités mais pas les résultats (armée en temps de paix); c) l'organisation de type « corps de métier », dans laquelle les résultats sont plus faciles à observer que les activités (travaux publics); et d) l'organisation parant au plus pressé, dont ni les produits ni les résultats ne sont faciles à observer (école publique).
- <sup>5</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1997 : l'État dans un monde en évolution*, Washington, juillet 1997, chap. 5.
- <sup>6</sup> Aux fins du présent document, la sphère publique est définie comme comprenant les institutions des trois pouvoirs de l'État – l'exécutif, le législatif et le judiciaire. L'exécutif englobe la

fonction publique, les collectivités locales, les entreprises appartenant à l'État et le secteur parapublic. La fonction publique comprend toutes les institutions de l'exécutif. Elle correspond généralement au secrétariat permanent de l'administration nationale et aux fonctionnaires nommés par le gouvernement.

- <sup>7</sup> Voir le discours liminaire de Gerald et Naomi Caiden au congrès national de l'American Society of Public Administration réuni à Phoenix, État de l'Arizona, en mars 2002.
- <sup>8</sup> Forgé par le professeur Chris Argyris dans les années 60, le terme « contrat psychologique » se définit comme la part informelle, non écrite, de la relation entre l'employeur et l'employé. Un aspect fondamental de ce contrat est que l'individu prend et accepte un certain nombre d'engagements, tels que perçus par lui. La stabilité du « contrat psychologique » est généralement fonction de la mesure dans laquelle l'employeur a respecté ses engagements et répondu aux attentes de l'employé.
- <sup>9</sup> Voir *Rapport sur le développement mondial 1997*, chap. 5.
- <sup>10</sup> « Le débat sur la nouvelle fonction publique porte très largement sur la définition des politiques de l'exécutif en la matière. Les instruments caractéristiques de ces politiques sont les règles institutionnelles et les règlements concernant la planification des dépenses et de la gestion financière, le service public et les relations du travail, l'organisation des achats et les procédures d'achat et l'audit et l'évaluation. Ces instruments influent largement sur toutes sortes de décisions du gouvernement. S'ils ne déterminent pas la portée ni le contenu de ses programmes d'activité, ils ont un impact sur la gestion, le fonctionnement et la supervision des organismes officiels : ils structurent cette partie de l'activité d'un gouvernement que l'on nomme administration publique. Les dernières années, les politiques concernant l'administration publique ont retenu l'attention de dirigeants politiques, de dirigeants des départements de l'administration centrale et de législateurs dans des contextes variés, en particulier au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie ». Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue* (Presses universitaires de Californie, 2001).
- <sup>11</sup> Peter B. Evans et James E. Rauch, « Bureaucratic Structure and Economic Growth: analyse préliminaire de données concernant 35 pays en développement », 1996.
- <sup>12</sup> M. Stevens (1994): *Public Expenditure and Civil Service Reform in Tanzania*, Banque mondiale.
- <sup>13</sup> En collaboration avec l'International Public Management Association for Human Resources, le Département des affaires économiques et sociales a élaboré récemment un guide des stratégies de recrutement sur CD-ROM, à l'intention des responsables de la gestion des ressources humaines.
- <sup>14</sup> Le Département des affaires économiques et sociales et l'Association internationale des écoles et instituts d'administration (AIEIA) sont convenus d'exécuter conjointement un programme de quatre ans visant à améliorer la qualité de la formation théorique et pratique à l'administration publique des hauts fonctionnaires en poste et de ceux qui leur succéderont.
- <sup>15</sup> En collaboration avec le Centre africain de formation et de recherche administrative pour le développement (CAFRAD), le Département des affaires économiques et sociales a mis au point un CD-ROM et un manuel de formation sur les problèmes d'éthique (népotisme, favoritisme, etc.) que chaque fonctionnaire peut rencontrer quotidiennement. Ces supports de formation sont axés non pas sur la théorie mais sur la pratique.