



Secrétariat

Distr.
LIMITÉE

ST/SG/AC.6/1995/L.7
5 juillet 1995

FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Douzième réunion d'experts chargés
d'examiner le Programme d'administration
et de finances publiques de l'Organisation
des Nations Unies
New York, 31 juillet - 11 août 1995

**MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES
ETUDE DE CAS : L'AFRIQUE DU SUD***

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1-2	3
I LE SERVICE PUBLIC EN AFRIQUE DU SUD	3-90	3
A. Vision et objectifs	3-7	3
B. Ampleur et composition	8-9	5
C. Problèmes	10-24	5
D. Planification et gestion des ressources humaines	25-44	8
E. Réforme de la fonction publique axée sur le développement stratégique	45-90	12

* Préparé par M. Namane Magau, consultant auprès du Département des services d'appui et de gestion pour le développement du Secrétariat des Nations Unies. Les avis exprimés sont ceux de l'auteur et n'impliquent pas nécessairement une prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

TABLE DES MATIERES (suite)

II.	INSTITUT SUD-AFRICAIN DE GESTION ET DE DEVELOPPEMENT	91-93	22
III.	CAPACITE DE MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES DES DIVERS ORGANES GOUVERNEMENTAUX	94-101	23
A.	Dispositions en vue d'une formation hors de la fonction publique	97-98	24
B.	Plans d'action	99-101	25
IV.	CONCLUSIONS	102-106	26

INTRODUCTION

1. Le présent document porte sur la valorisation des ressources humaines dans la fonction publique, ses buts et les problèmes auxquels elle se heurte, ainsi que sur le déroulement et les caractéristiques du processus de réforme. A partir de l'expérience sud-africaine, il cherche à dégager des approches et des notions fondamentales susceptibles de servir à d'autres pays.
2. La transformation de l'Afrique du Sud en un pays démocratique a fait ressortir avec acuité la nécessité pour le processus de réforme engagé de développer la fonction publique. Avec les attentes qu'a fait naître le gouvernement démocratique, de nouvelles hypothèses sont apparues concernant la nature et le rôle du gouvernement, la participation du public à la pratique gouvernementale, y compris au financement des fonctions et des activités des pouvoirs publics. Pour répondre à ces nouvelles demandes, il faut redéfinir la nature et l'objet de la notion de service public.

I. LA FONCTION PUBLIQUE EN AFRIQUE DU SUD

A. Vision et objectifs

3. Comme l'a souligné le Ministre de la Fonction publique et de l'Administration dans l'exposé qu'il a présenté à la Conférence sur la mise en valeur des ressources humaines, la transformation de la fonction publique était au centre de la stratégie de construction et de réconciliation nationales du gouvernement. Présentant les grandes lignes de cette nouvelle vision, il a souligné la nécessité de créer une nouvelle fonction publique obéissant à une politique cohérente, dénotant par là-même l'abandon de la fragmentation du passé au profit d'une fonction publique qui soit à la fois représentative et compétente. Les caractéristiques envisagées sont les suivantes :

- a) Primauté donnée au service et sensibilité aux besoins du public;
- b) Progrès économique et social et lutte contre la pauvreté;
- c) Poursuite d'objectifs et recherche de résultats;
- d) Respect des principes démocratiques, fidélité à la Constitution et action non-partisane;
- e) Accessibilité et rôle d'information;
- f) Transparence;
- g) Responsabilité envers le Ministre et le public;
- h) Décentralisation et fonction de consultation;

ii) Importance accordée à la formation et à l'organisation des carrières.

4. La politique du gouvernement et de l'administration publique dénote également la volonté de l'Etat de jouer un rôle central dans la transformation et le développement du pays. Le Programme pour la reconstruction et le développement de l'Afrique du Sud contient une description détaillée d'un cadre intégré de politique macroéconomique conçu pour répondre aux besoins de développement du pays. Toutefois, ce programme nécessite un secteur public capable de faciliter et de gérer la mise en oeuvre des stratégies définies. L'attente de changements de la part de la société civile ajoute encore aux pressions qui s'exercent sur la fonction publique pour qu'elle accélère le processus de transformation. Ce ne sont pas seulement les impératifs de transformation qui sont en cause, mais aussi la façon de mener à bien ces changements, l'engagement de la société civile dans ce processus et le fait que les ressources sont limitées. La résolution 49/136 de l'Assemblée générale sur l'administration publique et le développement reconnaît le rôle important que les gouvernements et les administrations publiques peuvent jouer en assumant les responsabilités nouvelles résultant de la poursuite d'une croissance économique soutenue et du développement durable dans tous les pays. Le processus de réforme en Afrique du Sud doit être considéré dans ce contexte, et en fonction des événements survenant dans d'autres pays.

5. L'examen de la performance des gouvernements qui doivent faire face à de nouvelles conditions intérieures et extérieures révèle que les gouvernements qui réussissent à faire face aux pressions présentent certaines caractéristiques connues :

6. "Ce sont des gouvernements qui *font preuve d'autorité*, c'est-à-dire qu'ils disposent de suffisamment de pouvoir de décision pour répondre comme il convient aux questions de caractère public. Ils font également *preuve d'intelligence*, en se montrant ouverts et en favorisant le recours à l'informatique pour les décisions à prendre et les problèmes à résoudre... Les gouvernements capables de poursuivre un effort de développement dans ce contexte *savent répondre avec souplesse* à l'évolution rapide des conditions et des exigences intérieures et extérieures, de manière à préserver et à atteindre leurs objectifs nationaux. Beaucoup se montrent *ouverts à la participation* dans la mesure où ils encouragent le débat, la discussion et la participation aux décisions. Ils sont aussi *responsables*, en ce sens que ceux à qui incombe le soin d'exécuter les décisions et ceux qui gèrent les organismes du secteur public doivent répondre de leurs actions, et que les citoyens ont des moyens de remédier aux abus de pouvoir."

7. Plus simplement, les gouvernements qui réussissent ne se contentent pas de trouver des réponses à certains problèmes : ils mettent au point des systèmes et des procédés et engendrent des états d'esprit qui débouchent sur des choix efficaces et sur une utilisation responsable des ressources. Quels sont les enjeux? Quelles sont les politiques, les stratégies et programmes qui se dessinent pour faire face à cette situation?

B. Ampleur et composition

8. Le 27 avril 1994, la population de l'Afrique du Sud était estimée à 40.284.634 habitants, dont 30.645.157 noirs (76,1 %), 5.171.419 blancs (12,8 %); 3.435.114 métis (8,5 %) et 1.032.943 asiatiques (2,6 %). En décembre 1993, le nombre de personnes employées dans la fonction publique à l'échelle nationale était d'environ 1.634.000. Ce total comprenait le personnel des institutions et des structures de l'administration précédente, y compris l'administration centrale, les administrations provinciales, les territoires autonomes, les autorités locales, les établissements parapublics, les offices de commercialisation et les entreprises publiques.

9. Au 31 décembre 1993, les chiffres correspondant à la nouvelle fonction publique unifiée, comprenant les fonctions publiques des foyers et provinces de l'époque précédente, étaient les suivants :

- a) Administration centrale : 552.000 (le chiffre utilisé par la Commission de la fonction publique pour toutes nouvelles projections est de 588.708);
- b) Administrations provinciales : 695.000 (estimation provisoire).

C. Problèmes

10. Les structures et les tournures d'esprit du passé posent un grave problème à l'établissement d'un nouveau gouvernement résolu à créer une société démocratique, non raciste et non sexiste.

1. Manque de représentativité

11. Les pratiques discriminatoires et le manque de représentativité aux postes de responsabilité ne disparaîtront pas du jour au lendemain. Les blancs continuent d'occuper les principaux postes de décision. En 1994, même après l'abolition du registre de la population, il est apparu que 36 % des employés du secteur public étaient blancs, mais que 90 % des postes de cadres intermédiaires et supérieurs étaient détenus par des blancs.

12. Dans une société où le gouvernement avait délibérément développé des déséquilibres, la démocratisation de la fonction publique passe par le règlement rapide du problème de la représentativité. L'une des tâches urgentes du nouveau gouvernement sera de redresser les déséquilibres d'ordre racial et entre hommes et femmes.

2. Absence de tradition de développement

13. L'absence de tradition de développement et la tendance innée à regarder les communautés comme des bénéficiaires passifs de services vont directement à l'encontre du nouvel esprit de participation communautaire et d'auto-suffisance. Cette situation s'explique par le manque de transparence et de responsabilité envers les communautés. L'administration centralisée et la gestion

autoritaire font partie de l'héritage du passé, encourageant les décisions unilatérales et limitant l'efficacité et la productivité. Les conceptions ont aujourd'hui changé, et l'on réclame que les méthodes d'administration et de contrôle cèdent à présent la place à la gestion du développement.

14. Il faut réorienter la fonction publique vers la communauté. L'un des problèmes identifiés a trait au manque de sensibilité aux aspirations des citoyens et des consommateurs. Les services fournis d'une façon générale par l'appareil administratif ne répondaient pas aux besoins différenciés des consommateurs. La volonté exprimée de plus en plus par la société civile de participer activement à la conduite des affaires publiques remet en cause le monopole traditionnel de la fonction publique.

15. La transformation et le renouvellement de la fonction publique et la démocratisation du pays passent par l'établissement d'un nouveau cadre de gouvernement. Il faut redéfinir les rapports entre l'État et la société, et autoriser les administrés à avoir davantage voix au chapitre. Il importe de déterminer ce qu'implique le passage d'un gouvernement autoritaire à une forme plus ouverte de conduite des affaires publiques pour la définition de l'objet et du rôle de la fonction publique.

3. Systemes d'information de gestion

16. Les progrès sont également limités par l'absence de systèmes d'information de gestion et de contrôle financier fiables, pertinents, ouverts et efficaces. L'absence de systèmes d'information appropriés ne permet pas de mobiliser et d'utiliser les ressources humaines de façon adéquate.

4. Profils de carrière

17. La mise en valeur des ressources humaines se heurte au manque de profils de carrière soigneusement définis et à l'insuffisance de ressources affectées à une formation correspondante. Ce problème apparaît d'autant plus clairement face à une volonté d'actions palliatives, qui rend plus nécessaires les mesures destinées à permettre à des éléments des groupes désavantagés d'occuper des postes plus élevés et de réussir dans leur vie professionnelle.

5. Absence d'éthique professionnelle

18. L'une des tristes séquelles de l'apartheid est l'absence d'éthique professionnelle et de goût du travail bien fait, causée par le sentiment d'impuissance laissé par le manque de perspectives. Le manque de conscience professionnelle était également perçu comme un moyen subtil de saboter l'action du gouvernement ségrégationniste. Avec l'instauration d'un régime démocratique, les aspirations et les énergies jusque-là réprimées ont besoin d'être revitalisées.

6. Respect aveugle des règlements

19. L'application de principes et de méthodes de gestion inadaptés pose un autre problème. L'expérience d'autres pays laisse apparaître un besoin croissant de privilégier la gestion et le professionnalisme au détriment de l'administration et de la bureaucratie. La fonction publique sud

africaine fonctionnait traditionnellement en bureaucratie "à cheval" sur les règlements. Cette attitude va à l'encontre de l'innovation en donnant la primauté au respect des règlements et des tracasseries bureaucratiques plutôt qu'à l'obtention de résultats. Les techniques de gestion, inspirées par l'autoritarisme et la peur, ont pris du retard sur les conceptions de la communauté internationale.

20. Il convient toutefois de noter une sensibilité de plus en plus vive au besoin de se concentrer sur les résultats des programmes plutôt que sur les structures et l'administration. La productivité de la fonction publique a tout à gagner à mettre l'accent sur les objectifs visés plutôt que sur les règles et les procédures. Des systèmes appropriés d'évaluation sont nécessaires pour promouvoir la productivité et un sens de l'oeuvre accomplie. Pour devenir réalité, une fonction publique axée sur les résultats, telle qu'elle est préconisée par l'actuel Ministre de la fonction publique, a besoin de mécanismes appropriés.

7. Manque de transparence et de moyens de contrôle

21. La transparence et l'obligation de rendre des comptes sont essentiels au moment où la société civile s'apprête à assumer le rôle d'observateur de la fonction publique. La volonté de participer s'accompagne du besoin pour les communautés de se tenir informées de la reconstruction et du développement. Dès lors, le manque de transparence est remis en cause. L'information était traditionnellement l'apanage des hauts fonctionnaires, qui refusaient à la fois au public et aux travailleurs l'accès aux données sur lesquelles reposaient les principales décisions. L'accès à l'information est indispensable à une participation significative des citoyens à la gestion des affaires publiques.

22. La tendance internationale à la responsabilisation opérationnelle favorise un comportement responsable des agents de l'Etat. Auparavant, l'obligation de rendre des comptes était en grande partie d'inspiration bureaucratique, en ce sens que l'on contrôlait le respect par les employés de la hiérarchie et des règles. Pour renforcer sa crédibilité, il est essentiel que la fonction publique soit comptable de ses actes devant le public.

8. Corruption et mauvaise gestion

23. La corruption et la mauvaise gestion des ressources font partie des problèmes recensés. En raison du vide moral créé par un Etat illégitime, les détournements de fonds étaient fréquents. Le retour à la légitimité du gouvernement doit s'accompagner de l'éradication de telles pratiques.

9. Insuffisances de la législation du travail

24. Remédier aux insuffisances de la législation du travail sera l'une des tâches urgentes auxquelles le gouvernement devra s'atteler. Le cadre législatif institutionnel est inadapté au besoin de négociations collectives efficaces. Le système actuel de relations avec les travailleurs n'est pas conforme aux normes de l'OIT, et il importe que les ministères du travail et de la fonction publique et de l'administration se penchent sur ce problème. La question de la rémunération est un aspect

/ ...

particulièrement épineux du problème des relations professionnelles. Il faut également examiner les questions de la parité des traitements, au sein d'administrations jusque-là frappées de ségrégation, et des fortes différences de revenus entre les employés des catégories subalternes et supérieures.

D. Planification et gestion des ressources humaines

25. Les problèmes recensés font ressortir la nécessité de mettre en oeuvre des stratégies d'ensemble pour faire face aux difficultés inhérentes à une oeuvre efficace de reconstruction et de développement. Un certain nombre de ces problèmes sont examinés ci-après.

1. Restructuration

26. Avec l'avènement du nouveau régime, il fallait entreprendre une restructuration des rouages administratifs, afin d'adapter la composition, les styles de gestion et les structures de la fonction publique aux nouveaux objectifs nationaux.

27. Le processus de restructuration implique le renouvellement des structures de la fonction publique -le renforcement ou la reconstruction des structures en place et, dans certains cas, le remplacement par de nouvelles structures. La Commission de la fonction publique, les commissions provinciales et les directions nationales et provinciales ont déjà commencé leur effort de renouvellement.

28. Trente-trois nouvelles directions nationales ont été créées, ainsi que neuf administrations provinciales dotées chacune de leur propre commission. Conformément à l'annexe 6 à la Constitution sud-africaine, les pouvoirs d'administration des lois en vigueur ont été conférés aux provinces. L'intégration des administrations des anciens "Etats" et "territoires autonomes" progresse, mais non sans difficultés.

29. Le Ministère de la fonction publique et de l'administration et la Commission de la fonction publique ont conclu à la nécessité d'établir des directives pour la restructuration de chaque direction. Ces directives seront assorties d'objectifs et de calendriers. Parmi les objectifs, les directions devront se plier à de nouvelles priorités conformément au Programme pour la reconstruction et le développement, notamment pour ce qui est de promouvoir la représentativité, un développement intégré et une amélioration de la qualité et de l'équité des services.

30. L'approche intégrée suggérée par le Programme pour la reconstruction et le développement passe par la collaboration entre directions et administrations. Des commissions inter-ministérielles ont déjà été mises en place, et cette démarche s'étend à présent à tous les niveaux de l'administration. C'est ainsi que le bureau du Programme a créé un groupe d'étude composé de représentants des diverses directions pour faciliter la coordination et l'élaboration de politiques et de stratégies cohérentes.

2. Réorganisation

31. La réorganisation suppose la transformation des systèmes, des traditions et des pratiques au sein des structures en place, et va donc plus loin que la restructuration. Elle suppose des changements de conceptions, de la façon dont les ressources humaines sont mobilisées, utilisées et mises en valeur. Il importe également de rendre aussi souple que possible le cadre dans lequel doit s'inscrire cette mise en valeur.

32. Le redéploiement et l'adoption de formules souples pour les transferts de personnel d'une direction à une autre, à un même niveau d'administration, et d'un niveau d'administration à un autre doivent devenir des éléments importants de ce cadre. Les ressources humaines de la fonction publique sont mobilisées et utilisées de la façon suivante : 37,18 % des fonctionnaires sont affectés à l'éducation, 11,8 % à la santé et 0,02 % au logement. Ces ressources sont affectées à 33,79 % à des fonctions d'administration, à 0,45 % à la gestion des ressources humaines et à 0,63 % à la gestion des ressources financières. Ces chiffres montrent que le déploiement actuel du personnel n'est pas conforme aux priorités de reconstruction et de développement, et qu'il convient d'envisager un redéploiement et l'utilisation de méthodes souples pour promouvoir une bonne utilisation des ressources humaines.

33. La gestion des ressources humaines est liée directement au processus de réorganisation. Le passage du respect aveugle du règlement à une gestion axée sur l'obtention de résultats et la promotion d'une fonction publique à vocation de service sont au nombre des tâches urgentes qui attendent la fonction publique.

3. Rationalisation

34. La rationalisation implique l'allègement des effectifs et l'amélioration de leur productivité, de manière que le coût des ressources humaines soit à la mesure de la production de l'organisation. L'existence de bureaucraties pléthoriques et inefficaces sont un problème mondial qui n'épargne pas l'Afrique du Sud, laquelle consacre déjà un pourcentage relativement élevé de son PIB à la fonction publique. Le gouvernement s'est engagé à réduire progressivement ce pourcentage. Cela lui sera toutefois difficile s'il veut en même temps regrouper les différentes bureaucraties et accroître leur représentativité.

35. L'une des conditions essentielles de la rationalisation consiste à promouvoir une utilisation optimale du personnel par la formation, le recyclage, les transferts, les compressions et le redéploiement de personnel, et par la modification des niveaux de rémunération et des conditions d'emploi. Renforcer les capacités pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain est donc un aspect important du processus de transformation.

36. Un certain nombre de stratégies ont été élaborées pour faire en sorte que le processus de rationalisation débouche sur un gain d'efficacité et de rentabilité. Les principales stratégies sont :

- a) le transfert de ressources humaines et autres de programmes d'une importance moins immédiate vers la fourniture de services aux régions et aux groupes les plus démunis aux échelons national, provincial et local;
- b) l'adoption de nouveaux modèles stratégiques de gestion financière à l'appui de ce processus, par un recentrage des budgets des directions sur la prestation de services aux clients et sur l'obtention de résultats voulus par le pays;
- c) la réalisation d'économies substantielles grâce à des gains de productivité et à l'élimination des redondances et des gaspillages;
- d) l'établissement de partenariats soigneusement négociés pour obtenir de nouveaux crédits auprès des donateurs d'aide internationaux;
- e) l'établissement de formes nouvelles de partenariat entre les directions, le bureau du Programme, les collectivités locales et le secteur privé.

37. Dans le cadre de ce processus, les différentes directions nationales devront établir des plans stratégiques favorisant une utilisation efficace des ressources humaines et autres. Ces plans serviront également de base à une comparaison des services entre les directions et les administrations des provinces.

38. On estime que les offres de mise à la retraite anticipée et de licenciement augmentent les chances de représentativité aux niveaux d'encadrement. Les systèmes de classification et de grades seront également réexaminés pour permettre l'établissement d'une structure de personnel à la mesure des besoins actuels et prévus. Il faut en outre revoir et ajuster les pratiques de gestion du personnel, afin d'assurer l'efficacité des recrutements, des promotions, de la formation et du perfectionnement des agents de l'Etat.

39. La mise en place d'une instance (le Bureau du Médiateur), auprès de laquelle les fonctionnaires qui s'estiment injustement traités par le processus de rationalisation peuvent exercer un recours, témoigne de la démocratisation de l'administration.

4. Réformes juridiques

40. Pour permettre une véritable transformation, les changements de politique doivent s'accompagner d'une réforme des lois et règlements. Actuellement, diverses parties prenantes s'emploient activement à veiller à ce que la nouvelle constitution soit à l'écoute des progrès et des nouvelles formes de pensée concernant le rôle, la forme et les objectifs de la fonction publique. Leur action se fonde sur l'examen actuel des lois relatives à la réforme du secteur public. Les grandes réformes législatives suivantes sont conformes à la Constitution [Section 212 (1)] :

a. Abrogation des lois d'apartheid

41. Compte tenu des nouvelles réalités et pour appuyer la réforme du secteur public, les derniers statuts, proclamations, règles et règlements d'apartheid devront être abrogés ou profondément remaniés.

b. Révision des textes de loi initiaux

42. Les textes de lois récents concernant la fonction publique, y compris la Constitution (loi 200/1993), la loi relative à la fonction publique (proclamation 103/1994) et la loi relative aux relations professionnelles au sein de la fonction publique (proclamation 105/1994) représentent des pas importants vers la création d'une nouvelle fonction publique. Toutefois, ces textes de loi sont de caractère provisoire et devront être révisés pour permettre la pleine application des politiques du Programme pour la reconstruction et le développement et du Livre blanc concernant la fonction publique. Il faudra notamment réviser de nombreuses règles de procédure, afin de permettre une plus grande participation à la vie du secteur public et de clarifier les procédures d'appel. L'Assemblée constituante étudie également cette question en vue de l'inclure dans une nouvelle Constitution.

c. Lois relatives à la liberté d'information

43. Il faut un nouveau texte de loi qui renforce la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis de l'assemblée législative et du public dans son ensemble. Cette loi devra également fixer les procédures et les structures auxquelles recourir en cas de faute administrative. Elle devra tenir compte de la nécessité de restreindre l'accès à certains types d'information qui risquent, par exemple, de menacer la sécurité nationale ou d'enfreindre les droits des individus au respect de leur vie privée et des règles de confidentialité.

d. Action en faveur des groupes désavantagés et législation du travail

44. Le pays a besoin d'une législation du travail uniforme, afin d'éviter les injustices et la discrimination entre les différents secteurs du monde du travail. Une telle loi ferait beaucoup pour promouvoir des relations professionnelles efficaces à tous les niveaux. Le Ministère de la fonction publique et de l'administration et la Direction du travail ont affirmé leur volonté de poursuivre un processus continu de consultations avec les syndicats de la fonction publique, les organisations professionnelles et les représentations du secteur public (aux échelons central, provincial et local) pour faciliter la rédaction de cette nouvelle loi. La politique d'action en faveur des groupes désavantagés nécessite des textes de loi prudents, coordonnés avec la législation du travail actuellement en cours de rédaction.

E. Réforme de la fonction publique axée sur un développement stratégique

45. Le Programme pour la reconstruction et le développement est une préfiguration de la transformation fondamentale qu'est en train de subir la société sud-africaine. Pour mener à bien cette transformation, il est essentiel de modifier avant tout la façon dont fonctionnent les pouvoirs publics. Par l'importance qu'il attache au progrès social et économique, ce programme est par définition axé sur le développement. Considérant la fonction publique comme un agent essentiel du changement, il vise à en faire une institution au service du peuple : accessible, responsable, efficace, exempte de toute corruption et ayant vocation d'excellence. Il importe d'examiner la question de la mise en valeur des ressources humaines et ses liens avec le développement en général et avec le renforcement des capacités du secteur public en particulier.

46. Les dispositions de la constitution provisoire de l'Afrique du Sud ne reflètent toujours pas l'éthique de développement et les valeurs qui doivent servir de guide à la reconstruction du tissu socio-économique de la société. Comment instaurer une saine conduite des affaires publiques dans une société en développement sans une administration publique à l'écoute des réalités qui serve de pont entre l'Etat et la société civile?

47. La réorganisation et la transformation de la fonction publique ne sauraient se limiter aux aspects structurels. Il faut tenir compte de la situation des ressources humaines et de la qualité des services. L'absence de politique clairement définie en matière de ressources humaines est un handicap à cet égard.

48. Dans beaucoup de pays d'Afrique, l'élément humain passe après d'autres facteurs, tels que la technologie, l'économie et la logistique, dans la formulation de stratégies.

49. La mise en valeur des ressources humaines dans le secteur public ne doit pas être considérée seulement comme une question administrative. Une approche intégrée de cette mise en valeur et de la gestion du capital humain est essentielle au succès de tout programme de développement.

50. Nyembe (1994) pose le problème d'une façon révélatrice. Elle s'inquiète notamment que les questions de personnel, les relations professionnelles et l'édification d'une fonction publique représentative soient traitées comme s'il s'agissait de questions indépendantes les unes des autres, et évoque la nécessité d'un ensemble de règles pour la mise en valeur et la gestion des ressources humaines.

51. Elle soulève la question des rôles à donner respectivement à la Commission de la fonction publique et au Ministère de la fonction publique et de l'administration. Cette question relance le débat sur le rôle de l'Etat. Doit-il faciliter ou carrément assurer la prestation des services. Selon elle, la Commission devrait avoir pour rôle d'enquêter et de proposer des mesures susceptibles de contribuer à la formulation d'un nouveau cadre administratif, y compris un ensemble de principes pour la mise en valeur des ressources humaines. En tant qu'agent de changement, la Commission devrait elle-même

se retirer de la gestion de l'administration, de manière à se concentrer sur sa fonction stratégique. Cette approche signifierait une séparation des rôles de la Commission de ceux du Ministère de la fonction publique et de l'administration. Elle ferait également intervenir d'autres acteurs.

52. Le Livre blanc du Programme préconise un partenariat entre l'Etat et la société civile pour la gestion des affaires publiques. Cependant, la Constitution provisoire reste silencieuse sur ce point. Cette omission donne l'impression que le secteur public, ce qu'il englobe, son organisation et son financement, restent perçus comme une question technique qu'il vaut mieux laisser aux mains d'administrateurs publics. A cet égard, l'attribution de pouvoirs aux intéressés pourrait être perçue comme l'adoption d'une formule techniquement et administrativement judicieuse, fondée sur d'autres ensembles de règles élaborées par des experts. On serait loin, alors, de la relation envisagée dans le Livre blanc.

53. La conception de l'attribution de pouvoirs aux intéressés présentée dans le Livre blanc implique le renforcement des pouvoirs et du contrôle des groupes de bénéficiaires sur leurs propres conditions de vie, et par conséquent sur leur avancement. La fourniture de services publics et de biens publics exige une interaction entre les marchés, les ONG, les institutions publiques et les processus politiques. Telles qu'elles sont définies dans le Programme, les relations entre l'Etat et la société civile associent les populations aux activités du gouvernement. Elles soulignent la participation de l'Etat et des populations à la définition des besoins, à l'établissement des choix correspondant à ces besoins, et à la responsabilisation. Le récent rapport mondial du PNUD sur le développement humain en 1994 reconnaît l'importance de la participation des populations à la conduite des affaires publiques. Il souligne que la participation accrue des populations n'est plus une vague idéologie fondée sur les conceptions utopiques de quelques idéalistes. La participation des populations est une condition de la survie et un instrument essentiel du développement.

54. Mokgoro (1995) préconise une gestion gouvernementale axée sur le développement, estimant à cet égard que la fonction publique doit :

- a) énoncer clairement ses valeurs essentielles et faire en sorte que les collectivités, les employés et les personnalités politiques veillent à ce qu'elle respecte ces valeurs;
- b) obéir à des valeurs (plutôt qu'à des règles et à des procédures) qui symbolisent un ensemble de convictions, de principes et de directives influant sur tous les aspects de l'action des services publics;
- c) être moins technocratique et plus sensible aux sciences sociales, afin de mieux répondre aux besoins d'une société qui se transforme rapidement;
- d) recentrer son action du maintien de l'ordre et de la simple gestion vers la promotion et l'orientation de changements profonds au sein de la société.

55. Etant donné que le développement n'est possible que par des interventions délibérées et réfléchies, les fonctionnaires doivent être inventifs et compétents, et résolus à relever les défis du changement. Leur volonté d'améliorer la qualité de vie et d'éliminer la pauvreté doit se traduire par des politiques de dépenses de nature à :

- a) promouvoir l'équité entre les divers groupes sociaux et les diverses provinces;
- b) relever la qualité du capital humain parmi les groupes défavorisés;
- c) garantir que les services et les subventions bénéficient aux pauvres;
- d) favoriser la transparence et la justice sociale;
- e) développer un processus de décision participative;
- f) assurer l'efficacité et l'efficience.

56. Ces caractéristiques se traduisent par des principes de gestion du développement adaptés à l'esprit de développement de l'Afrique du Sud. Elles laissent entrevoir un modèle de gestion des affaires publiques animé par l'esprit d'entreprise et par la notion de service public - c'est-à-dire qui répond à une optique stratégique, à la poursuite d'objectifs, à la recherche de moyens de faciliter l'obtention de résultats recherchés; au principe d'une saine conduite des affaires publiques; à la notion de qualité; à une vocation de service; à la volonté de démocratisation; à la recherche de la durabilité et de l'effet de levier; à la poursuite d'objectifs conformes à la mission des pouvoirs publics; à l'obtention de résultats; et à la volonté d'émancipation.

57. Les structures administratives actuelles ne se prêtent guère à la mise en oeuvre d'une politique de développement.

1. Le processus constitutionnel

58. La loi de 1984 relative à la fonction publique (loi n° 111 de 1984) ne définissait pas une politique d'ensemble à l'égard des ressources humaines. Elle prévoyait simplement un système d'avancement au mérite, le principe de la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et institutions de l'exécutif et la protection des droits et des intérêts des fonctionnaires.

59. La loi de 1994 relative à la fonction publique définit également en termes généraux les notions de transition et de rationalisation de l'administration publique, et les conditions d'emploi. Elle ne fixe pas de priorités à la réforme de la fonction publique, ni d'objectifs à atteindre. Pas plus qu'elle n'implique de la part du gouvernement une volonté d'améliorer le fonctionnement des services publics.

60. Les questions clés concernant les priorités de la réforme de la fonction publique sont traitées dans le nouveau projet de Livre blanc sur la fonction publique. Les principaux problèmes qui se

posent à propos de la composition et du rôle de la Commission de la fonction publique et du Ministère de la fonction publique et de l'administration sont examinés et traités dans le cadre du processus constitutionnel. Un aspect important à noter au sujet de ce processus a trait au cadre consultatif dans lequel il s'inscrit, qui permet une plus grande participation des parties prenantes, offrant ainsi la possibilité de rôles complémentaires pour les secteurs public et privé.

61. Comme on l'a indiqué précédemment, les rôles et fonctions de la Commission de la fonction publique et du Ministère de la fonction publique et de l'administration sont actuellement à l'étude au sein de l'Assemblée constituante. Ces rôles et fonctions sont importantes pour les grandes orientations et la planification de la mise en valeur des ressources humaines. Un examen des questions clés qui se posent à cet égard donne une indication de l'orientation à venir de la mise en valeur des ressources humaines dans le secteur public. Les principales questions à examiner sont les suivantes :

- a) La nécessité d'une disposition constitutionnelle concernant la fonction publique et l'administration publique;
- b) Les caractéristiques de cette disposition - sa concision et sa souplesse;
- c) Les principaux thèmes, notamment le rôle de la fonction publique, de la politique et de l'administration, les structures de la Commission de la fonction publique aux niveaux national et provincial, et la fonction publique en tant qu'agent du développement.

2. *Caractéristiques*

62. Les caractéristiques de la fonction publique sont importantes par leurs liens avec les buts envisagés, définis par le Ministère de la fonction publique et de l'administration et par le projet de Livre blanc sur la fonction publique. La fonction publique est définie comme une institution qui doit offrir des perspectives de carrière, être professionnelle, non partisane, efficace et sensible à la notion de service et loyale dans ses services au public et au gouvernement en place, et responsable envers le public et le Parlement.

63. Le rôle de la fonction publique dans le développement est mis en lumière. Il doit être perçu dans un contexte de transformation et en regard des impératifs de reconstruction et de développement. La nécessité de disposer de ressources humaines d'une grande qualité et d'un cadre propice à l'interaction dans la définition des politiques est présentée comme cruciale pour ce rôle.

3. *Politique et administration*

64. Dans ce domaine, les questions vont au coeur du problème concernant le rôle de l'Etat dans le choix des grandes orientations et la part que doivent prendre les fonctionnaires dans ce domaine, à supposer qu'ils aient un rôle à jouer à cet égard.

65. Il existe deux courants de pensée en ce qui concerne la politique et l'administration. Selon le premier, les politiciens ont pour mission d'élaborer les lois et les politiques, et les fonctionnaires sont chargés de les exécuter. L'idée est que la participation des fonctionnaires à la définition des politiques les empêcherait d'agir de façon équitable et impartiale dans la prestation des services publics. Selon l'autre courant de pensée, les employés de la fonction publique ne peuvent être isolés du processus de décision, et ils ont un rôle déterminant à jouer dans la formulation de politiques qui répondent aux besoins des collectivités.

66. On peut tirer des exemples d'autres pays. Ainsi, aux Etats-Unis, le Président peut nommer jusqu'à 3 000 fonctionnaires aux postes les plus élevés de la fonction publique, à des fins politiques. En France, chaque ministre a le droit de nommer 10 personnes au sein de son Cabinet, sur lequel il s'appuie pour les questions de politique. Les membres du Cabinet sont choisis pour leur compétence technique et administrative et leurs idées politiques, et leur mandat est lié en principe à celui du ministre. Aux Pays-Bas, avant qu'une personne soit nommée à un poste de "mandarin" (équivalent au poste de directeur général en Afrique du Sud), ses opinions politiques sont dûment examinées. Les ministres néerlandais sont autorisés à disposer d'au moins deux conseillers politiques de leur choix, mais ceux-ci ne doivent pas avoir de lien avec la fonction publique.

67. Le système des nominations politiques limitées dans la fonction publique semble avoir la faveur de certains théoriciens et gestionnaires de l'administration publique sud-africaine, qui y voient un moyen de promouvoir l'innovation dans le gouvernement.

4. Commission de la fonction publique

68. Des questions ont été posées en ce qui concerne les pouvoirs de la Commission de la fonction publique, et sont actuellement à l'étude au sein de l'Assemblée constituante. Aux termes de l'actuelle Constitution provisoire, la Commission de la fonction publique jouit de larges pouvoirs pour faire des recommandations et émettre des directives concernant l'organisation des services de la fonction publique, ses conditions d'emploi, ses pratiques en matière de personnel, notamment en ce qui concerne les recrutements et les promotions, ses responsabilités en matière d'efficacité et d'efficience et le suivi de l'application d'un Code de conduite.

69. Certains ont exprimé la crainte que la Commission n'usurpe les fonctions du gouvernement et ne sape l'action du Ministère de la fonction publique et de l'administration. Il a été suggéré que la Commission ait pour rôle de veiller à l'équité dans l'application du principe de l'avancement au mérite et à la représentativité dans les processus de recrutement et de promotion; et de faire fonction d'agent du changement, du développement et de la réforme administrative.

70. Ces rôles amènent à se poser les grandes questions suivantes :

- a) Quels doivent être les rôles et responsabilités respectifs du Ministère et de la Commission? Le cas échéant, quels doivent être les rapports entre l'un et l'autre?

- b) Faut-il créer des commissions provinciales de la fonction publique? Dans l'affirmative, quels devraient être leurs rôles? Quels devraient être leurs rapports avec la commission nationale? Faut-il prévoir des dispositions à cet égard dans la Constitution?
- c) Comment doit-on définir les normes et critères à appliquer par l'administration publique et quels devraient être, le cas échéant, les moyens de délégation de pouvoirs de l'administration nationale aux administrations provinciales?

5. *La fonction publique en tant qu'agent du changement*

71. Les processus de gestion qui visent à transformer les conceptions des institutions et de l'ensemble de la société se concentrent à présent sur une fonction publique agent de développement. Cette approche a fait ressortir le besoin de doter le pays de ressources humaines capables de répondre aux besoins et aux défis du développement. Pour aider la fonction publique à jouer ce rôle d'agent du développement, l'Etat devrait :

- a) Créer des mécanismes de nature à permettre des relations ouvertes et interactives entre les citoyens, les collectivités et l'Etat dans l'élaboration des grandes orientations, et promouvoir des relations de partenariat pour la prestation des services;
- b) Créer des structures pour une communication efficace entre l'administration et le public, les groupes d'utilisateurs et de consommateurs et les employés de l'Etat eux-mêmes.

72. L'une des questions clés qui se pose à cet égard est celle de savoir si la fonction publique doit faire fonction d'agent du développement; dans l'affirmative, comment la Constitution peut-elle créer un cadre propice à une telle action, ou cette question doit-elle être traitée ailleurs?

6. *Renforcement des capacités du secteur public*

73. Le renforcement des capacités du secteur public est à considérer dans le contexte d'une conduite des affaires publiques axée sur le développement. Dans cette optique, ce renforcement n'est pas l'apanage de l'Etat. Le gouvernement estime que d'autres institutions et d'autres acteurs doivent être associés à l'effort pour réunir les moyens d'une bonne gestion des affaires publiques. Néanmoins, le gouvernement conserverait un rôle direct dans ce renforcement des capacités.

74. Le gouvernement a pris des mesures très complètes pour amorcer le changement, mais les résultats de cet investissement pourraient prendre du temps. D'après Kluever (1994), le changement se traduit souvent, à court terme, par une baisse d'efficacité et une augmentation des coûts. Prenant acte des énormes enjeux de la réforme que va devoir mener l'Afrique du Sud, il fait valoir que l'on ne peut s'attendre à un véritable accroissement d'ensemble de l'efficacité, de l'efficience et de la rentabilité avant au moins trois ans.

75. Le cadre dans lequel devra s'inscrire la mise en valeur des ressources humaines doit donc être envisagé dans un contexte de rapide transformation, centré au départ sur les conditions essentielles à la mise en place d'un personnel stable et productif. Le gouvernement a présenté clairement ses intentions dans son projet de Livre blanc sur la fonction publique, dans lequel il ébauche ses conceptions concernant le rôle et la nature de la future fonction publique sud-africaine et il confirme sa volonté d'instaurer une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines, conforme à ses nouveaux objectifs nationaux.

7. *Stratégies de gestion des ressources humaines*

76. Le renforcement des capacités du secteur public, et plus particulièrement la mise en valeur de ses ressources humaines, est au centre du processus de transformation du gouvernement. L'établissement d'un cadre stratégique favoriserait un effort complet de mobilisation, d'utilisation, d'intégration, de formation et de valorisation des ressources humaines de la fonction publique, aux niveaux national, provincial et local. La création d'un tel cadre nécessite que l'on s'emploie :

- a) A modifier le rôle de la politique à l'égard des ressources humaines et à lui donner plus de poids;
- b) A redéfinir la position et le rôle des formateurs en tant que spécialistes de la mise en valeur des ressources humaines;
- c) A établir un système d'organisation des carrières efficace et portant sur toute la durée de la vie professionnelle;
- d) A élaborer des moyens appropriés d'adapter la formation aux buts et aux résultats des organismes du secteur public;
- e) A adapter la formation aux politiques de rémunération, de promotion et de recrutement.

8. *Formation et éducation au sein de la fonction publique*

77. D'après le Livre blanc sur la fonction publique, l'éducation et la formation sont considérées comme d'importants instruments de démocratisation et de développement, pour deux raisons principales : premièrement, le professionnalisme envisagé de fonctionnaires agents du développement exige l'établissement de programmes complets d'éducation et de formation. Il faut inculquer une nouvelle éthique du travail, de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences aux fonctionnaires pour qu'ils abandonnent un grand nombre des valeurs et des pratiques acquises sous le régime précédent. Deuxièmement, un programme d'éducation et de formation bien conçu et convenablement structuré peut contribuer pour beaucoup à faciliter et à anticiper les changements institutionnels au sein de la fonction publique.

78. On prévoit en outre que la formation renforcera la sensibilité aux attentes de la clientèle, en aidant les fonctionnaires à se concentrer sur les besoins des collectivités. La nouvelle conception de la gestion nécessite des gestionnaires qui, outre leurs compétences administratives et techniques, soient capables d'innover au plan des politiques et de faire preuve d'initiative.

79. Les programmes d'éducation et de formation doivent donc être étroitement liés aux processus plus larges de reconstruction sociale et institutionnelle de la société civile et de l'Etat lui-même. La formation doit être :

- a) Etablie en fonction des besoins et d'inspiration stratégique, et non pas rigide et statique;
- b) Directement et dynamiquement liée aux programmes de transformation et de renforcement institutionnels des organismes du secteur public;
- c) Liée aux processus de décision, qui définissent à la fois son contexte et ses buts stratégiques;
- d) Perçue comme un processus interactif, faisant participer ceux qui dispensent la formation et ceux qui la reçoivent, ainsi que des praticiens appartenant ou non à la fonction publique.

80. Conformément à la vocation de développement qui anime les politiques gouvernementales, le Ministère de la fonction publique et de l'administration a adopté une politique d'éducation permanente. Tous les fonctionnaires, des plus anciens aux plus nouveaux, devront recevoir une telle formation. Celle-ci sera liée notamment à l'importance nouvelle accordée à la sensibilité aux besoins des clients et à la qualité du service, à l'évolution des carrières et aux nouvelles politiques de la fonction publique. La formation des cadres supérieurs et intermédiaires portera davantage sur les problèmes de méthodes et d'orientations mentionnés dans le Programme pour la reconstruction et le développement.

81. La formation en cours d'emploi, notamment l'éducation de base pour adultes, sera liée au Système national de qualification. Cela permettra d'assurer la reconnaissance des connaissances acquises, par la certification et l'accréditation. Les objectifs immédiats de la formation qui ont été identifiés sont notamment les suivants :

- a) Induction et orientation des nouveaux arrivants d'autres secteurs dans la fonction publique;
- b) Recyclage et orientation des fonctionnaires en poste depuis longtemps, notamment aux niveaux de la haute direction;

- c) Elaboration de programmes dans certains domaines cruciaux, tels que la gestion des politiques, la planification stratégique, l'encadrement, l'amélioration de l'organisation et la gestion du changement et de la diversité;
- d) Offre de programmes de formation accélérée et intensive pour les bénéficiaires de l'action en faveur des groupes désavantagés;
- e) Formation axée sur la sensibilisation aux problèmes de l'inégalité des sexes et de la discrimination raciale, sur l'éthique au sein de la fonction publique, sur le droit constitutionnel et sur les droits de l'homme;
- f) formation et recyclage des instructeurs.

a. Formation générale

82. Conformément au projet de code du personnel de la fonction publique, la formation des fonctionnaires et des fonctionnaires en puissance doit tendre à assurer l'existence d'une fonction publique efficace, efficiente, non partisane, avec perspectives de carrière, largement représentative de la communauté sud-africaine. La formation doit être considérée comme partie intégrante des initiatives nationales de mise en valeur des ressources humaines envisagée dans le Livre blanc sur le Programme pour la reconstruction et le développement.

83. Les programmes doivent être déterminés par la demande et conçus pour répondre aux besoins à court, moyen et long terme des divers groupes de clients de la fonction publique. Conformément à la section 7(3)(b) de la loi de 1994 relative à la fonction publique, chaque chef de département est responsable de l'efficacité de la gestion et de l'administration de ses services, et à ce titre, de la formation et du perfectionnement de son personnel.

84. La Commission de la fonction publique, à l'échelon national, et les commissions provinciales de la fonction publique, au niveau des provinces, sont tenues de promouvoir l'efficacité et l'efficience du service public, en exerçant leurs pouvoirs de recommander, d'orienter et d'enquêter, prévu par la Constitution et la loi de 1994 relative à la fonction publique, et cette responsabilité s'étend également à la formation.

b. Politique et structures de formation au sein de chaque département

85. Pour faire en sorte que chaque Direction accorde l'attention voulue à la formation, chaque Directeur est tenu d'établir une politique de formation pour sa direction, conformément aux normes et critères énoncés dans le code du personnel. Cette politique doit en outre être régulièrement révisée en fonction des besoins nouveaux, de manière à assurer la bonne adaptation de la formation.

86. Il est suggéré de créer un comité de la formation au sein de chaque direction pour dispenser des conseils sur les besoins, les modalités et la politique en matière de formation. Ce comité doit être

représentatif des fonctions exercées au sein de la direction, et doit tenir compte de la nécessité que les différents groupes raciaux et les deux sexes soient convenablement représentés. Ce comité doit se réunir au moins une fois tous les deux mois, et chaque réunion doit donner lieu à l'établissement d'un compte rendu en bonne et due forme.

87. Selon les besoins de la direction, il est proposé que le comité de formation établisse des sous-comités consultatifs de la formation chargés de donner des conseils sur la formation à dispenser à certains groupes professionnels donnés. Les fonctionnaires appartenant à ces groupes doivent être représentés au sein de ces sous-comités. Les conseils doivent remonter jusqu'au Directeur en passant par le comité.

88. Pour assurer la qualité et la cohérence de la formation, les cours prescrits doivent être conformes aux programmes "cadres" définis dans les normes applicables aux stages de formation. Ces normes doivent être amendées par la Commission de la fonction publique, en cas de besoin, pour conserver leur actualité et leur pertinence. Tous les établissements de formation qui offrent les stages prescrits doivent respecter les instructions qui leur sont données en ce qui concerne le niveau de qualité et le contenu des stages.

c. Action des établissements de formation

89. L'Institut de formation de la fonction publique, aujourd'hui appelé le "South African Management and Development Institute" ((SAMDI), est chargé de coordonner la formation et d'en fixer les normes. La formation peut être dispensée par tout département ou établissement de formation hors de la fonction publique, sous réserve des dispositions de la loi de 1994 relative à la fonction publique, du règlement de la fonction publique et du projet de code du personnel de la fonction publique. Les établissements extérieurs désireux d'offrir les stages prescrits pour la fonction publique doivent s'inscrire auprès de la Commission de la fonction publique. Les conditions d'inscription de ces établissements sont fixées par la Commission de la fonction publique, qui a le droit d'enquêter sur ces établissements et de s'assurer qu'ils se conforment aux normes et aux conditions d'inscription.

90. L'un des principaux objectifs de la Commission de la fonction publique est d'établir un réseau national et international d'établissement de formation composé d'établissements d'enseignement supérieur publics et privés. La Commission choisit traditionnellement d'intégrer des universités noires à ce réseau. Elle espère ainsi relever la qualité de la formation dispensée aux administrateurs noirs et contribuer à renforcer la capacité de recherche de ces établissements. La Commission de la fonction publique coordonnera ce réseau de manière à en assurer la cohérence et l'efficacité. Les commissions provinciales et les départements sont également invités à coopérer, notamment pour la satisfaction des besoins de formation de caractère générique.

II. INSTITUT SUD-AFRICAÏN DE GESTION ET DE DEVELOPPEMENT

91. La Commission nationale et les commissions provinciales de la fonction publique sont tenues d'assurer la bonne exécution de la politique de formation. L'Institut sud-africain de gestion et de développement, qui relève de la Commission nationale de la fonction publique, est aujourd'hui l'organe statutaire le plus important pour ce qui est de la formation en cours d'emploi. La Commission examine actuellement le rôle et la composition de cet Institut, dont la restructuration est envisagée, notamment pour donner plus de souplesse aux établissements provinciaux de formation.

92. Les dispositions de la Constitution permettent l'établissement d'un autre mécanisme d'appui. La section 210 de la Constitution propose la création d'un "Conseil pour la mise en valeur des ressources humaines", chargé d'aider la Commission de la fonction publique et les commissions provinciales à gérer les transformations. Ce Conseil aura pour but de conseiller et d'aider la Commission de la fonction publique et les commissions provinciales et, sur demande, certaines directions, en ce qui concerne les principes et l'orientation stratégique de la mise en valeur des ressources humaines, l'identification des problèmes et les questions qui pourraient surgir, l'encouragement à l'adoption de pratiques et de modèles exemplaires de gestion de ces ressources, la mobilisation et l'utilisation des compétences locales et internationales pour leur mise en valeur, et l'évaluation de leur gestion.

93. Pour lui permettre d'honorer ses responsabilités, il est proposé de confier tout d'abord au Conseil les aspects suivants, pour chacun desquels serait créé un groupe de travail :

- a) Prestation de services à la communauté;
- b) Recrutements et affectations;
- c) Formation et perfectionnement;
- d) Rémunération;
- e) Politique de gestion,
- f) Gestion de la diversité;
- g) Développement de l'aptitude de la fonction publique à utiliser sa diversité comme source de créativité, de solidarité et de synergie;
- h) Gestion des ressources et contrôle budgétaire (responsabilisation);
- i) Relations avec le personnel.

III. CAPACITE DE MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES DES DIVERS ORGANES GOUVERNEMENTAUX

94. Le Groupe d'étude interinstitutions sur la valorisation des ressources humaines a été chargé de faciliter la coopération entre institutions et entre administrations pour la mise en valeur des ressources humaines. Dans un premier temps, ce groupe a chargé les divers services de l'administration d'effectuer une enquête sur questionnaire afin d'identifier :

- a) La capacité de mise en valeur des ressources humaines qui pourrait être utilisée pour répondre aux priorités du Programme pour la reconstruction et le développement;
- b) Les domaines où la coopération interinstitutions et d'autres formes de coopération pourraient engendrer une plus grande efficacité et, par conséquent, des économies de dépenses et de ressources (par exemple, la coordination de l'enseignement de type générique, tel que l'éducation de base et la formation des adultes);
- c) Les possibilités que les qualifications à la formation offerte par chaque service soient reconnues par les autres services et par d'autres établissements d'enseignement, afin d'assurer l'homogénéité des normes et de l'organisation des carrières;
- d) Les domaines d'excellence et de spécialisation qu'il convient d'appuyer plus activement ou de reproduire;
- e) Les exemples de coopération efficace entre l'administration et la société civile, et les possibilités d'acquisition de connaissances offertes à certaines collectivités qui pourraient également être offertes à d'autres;
- f) Les coûts financiers de la mise en valeur des ressources humaines, en vue d'en maximiser les effets;
- g) Les domaines où des ministères d'exécution se sont heurtés à des problèmes ou envisagent de développer leur effort de mise en valeur des ressources humaines;
- h) La compatibilité des activités de mise en valeur des ressources humaines des divers départements et bureaux avec les objectifs du Programme pour la reconstruction et le développement.

95. L'un des résultats importants de cette enquête est qu'elle a révélé l'absence de vision homogène de la mise en valeur des ressources humaines entre les divers services de l'administration. Ces différences de conception ont posé des problèmes tant pour la collecte des données sur les ressources consacrées par les divers services à la mise en valeur des ressources humaines que pour l'interprétation des résultats.

96. Néanmoins, cette analyse a mis en lumière un certain nombre de besoins perçus :
- a) Promouvoir une vision commune de la mise en valeur et de la gestion des ressources humaines;
 - b) Inciter le gouvernement à définir clairement sa position à l'égard de la mise en valeur et de la gestion des ressources humaines;
 - c) Favoriser l'établissement de liens entre les services centraux et provinciaux;
 - d) Relâcher les contrôles exercés par le centre pour faciliter l'efficacité;
 - e) Donner à la fonction publique une vocation de service;
 - f) Réformer le processus budgétaire;
 - g) Déléguer le pouvoir de décision du niveau central aux départements d'exécution et aux cadres;
 - h) Etablir un organe de coordination de la mise en valeur des ressources humaines, pour faciliter la gestion du changement au sein des divers départements.

A. Dispositions en vue d'une formation hors de la fonction publique

97. Le gouvernement a fait part de son intention d'associer les établissements de formation hors du secteur public au renforcement des capacités de ce secteur. Selon les dispositions du régime passé, la formation du personnel de la fonction publique était assurée en grande partie par l'Institut de formation de l'Etat. A présent, l'Institut sud-africain de gestion et de développement et les différentes directions ont repris ce rôle. Une formation supplémentaire en gestion a été offerte principalement par les universités blanches, tandis que certains établissements techniques (technikons) dispensaient une formation technique complémentaire.

98. On prévoit que la transformation de l'Institut sud-africain de gestion et de développement entraînera une modification des rapports avec les établissements de formation extérieurs. Le gouvernement a exprimé le désir de promouvoir une plus grande participation des établissements d'enseignement supérieur traditionnellement défavorisés, dans le cadre du processus de restructuration du secteur public. Les organismes communautaires et les organisations non gouvernementales sont également considérés comme une base de ressources pour le développement de la fonction publique.

B. Plans d'action

99. Le Livre blanc sur la fonction publique définit les trois mesures suivantes comme essentielles à la conversion des politiques identifiées en une stratégie coordonnée et significative :

- a) Identification, classification par ordre de priorité et mise en oeuvre de programmes spécifiques de réforme du secteur public;
- b) Identification des principaux organismes responsables du processus de réforme et formation de leur personnel;
- c) Etablissement de mécanismes propres à assurer un processus de réforme qui soit consultatif et bien coordonné.

100. Le Livre blanc identifie en outre un certain nombre de programmes d'action destinés à faciliter la réforme et la restructuration de la fonction publique, notamment :

- a) Un examen complet de la structure et du rôle de la fonction publique et de ses organes statutaires, y compris la Commission de la fonction publique. Cet examen portera en particulier sur la répartition des rôles et des tâches entre les pouvoirs centraux et provinciaux, et sera suivi de l'instauration de réformes et, le cas échéant, d'un redéploiement de personnel;
- b) Un examen et un audit interne de chaque direction, bureau et agence, notamment de ses objectifs, de sa structure, de son rôle, de son personnel et de son financement. Ce processus sera suivi de la rédaction de plans de réforme internes;
- c) Un examen et une refonte du système, des méthodes et des procédures de planification, d'établissement du budget et de gestion financière, en vue de rendre le secteur public plus responsable. Ces tâches devront être entreprises en collaboration avec le Ministère des finances;
- d) Un train complet de mesures échelonnées en faveur des groupes désavantagés, afin de rendre la fonction publique à la fois plus représentative et plus efficace;
- e) Une étude de faisabilité de l'établissement de services de transformation au sein de chaque direction afin de favoriser le changement et d'évaluer le processus de réforme;
- f) L'instauration d'un système d'évaluation du comportement professionnel dans toute la fonction publique; des indicateurs appropriés devront être établis pour faciliter cette évaluation;

- g) Un examen général des traitements, prestations et indemnités et conditions d'emploi dans la fonction publique, en vue de promouvoir l'équité et l'efficacité;
- h) La mise en place d'un code de conduite largement accepté et compris par les fonctionnaires, afin de promouvoir l'honnêteté et le sens des responsabilités, le respect des droits de l'homme et le développement d'une éthique professionnelle;
- i) L'instauration rapide d'une politique nationale d'ensemble à l'égard de la formation dans la fonction publique. Cette politique devra comprendre la hiérarchisation des besoins en formation et la mise en oeuvre d'un programme de formation intégré afin d'adapter rapidement et efficacement la formation aux réalités du moment;
- j) Un important investissement dans le développement et, le cas échéant, la réforme des établissements de formation de la fonction publique, y compris les établissements de niveau supérieur.

101. Actuellement, on peut décrire le processus de transformation comme un processus de formulation de politiques. La prochaine phase comportera l'intégration et l'établissement de stratégies d'exécution. Le processus d'exécution devient donc plus urgent.

IV. CONCLUSIONS

102. Le Rapport mondial sur le développement humain 1994 du PNUD insiste sur la durabilité dans tous les secteurs de l'économie et évoque la nécessité d'un équilibre entre les besoins d'aujourd'hui et ceux de demain, entre l'action des secteurs public et privé, entre l'égoïsme individuel et la solidarité sociale. Il s'agit là d'un réel défi pour l'administration publique, qui cherche à combler les lacunes du passé et à mettre en place un ensemble de principes et de pratiques pour relever les défis socio-économiques actuels et à venir.

103. L'expérience du Zimbabwe est à cet égard instructive, en ce sens que la transformation n'a pas déstabilisé le pays. Cependant, il faut écouter les conseils de prudence. Il est recommandé à l'Afrique du Sud d'éviter une expansion de la fonction publique et d'élaborer des stratégies qui garantissent que les recrutements et les promotions seront fondés sur des critères objectifs de mérite et de compétence.

104. Au moment où l'administration publique s'attaque au problème de la délégation des pouvoirs de décision du centre vers les provinces et les services et établissements d'exécution, il convient d'envisager des stratégies qui permettent d'éviter la fragmentation. On peut tirer des leçons des exemples de pays comme l'Australie, où la Commission de la fonction publique a mis au point une approche "cyclique".

105. Ayant reconnu qu'il importe de résoudre les problèmes des relations professionnelles, il est essentiel que le gouvernement sud-africain recherche des moyens d'utiliser les négociations sur les lieux de travail, afin d'améliorer les conditions de travail et d'accroître la productivité. Les nouvelles politiques et stratégies doivent aller au-delà de la gestion des crises.

106. La bonne gestion des affaires publiques est devenue un moyen essentiel de faciliter la collaboration entre l'Etat et la société civile. Elle est également devenue un instrument de paix, de stabilité et de développement socio-économique. La mise en valeur des ressources humaines axée sur un gouvernement démocratique doit s'appuyer sur des stratégies de développement du secteur public, afin de permettre aux administrations publiques de faire face aux défis d'un monde en transformation et de répondre aux besoins des populations.

Note

1. M.E. Hilderbrand et M.S. Grindle, "Building sustainable capacity (IND/92/676), document préparé pour l'Etude pilote du PNUD sur le renforcement des capacités. Cambridge : Harvard Institute for International Development, pages 9-10.

Bibliographie

ANC (1994). The Reconstruction and Development Programme. A Policy Framework. Johannesburg: Umanyano.

Annis T., P. Du Plessis et B. Van der Berg (1995). Survey on human resource development capacity in government departments. Rapport non publié. Johannesburg.

Behrens, R. (1995). South Africa's constitution-making process: reflections on the UK public service experience. Rapport préparé pour l'Atelier sur l'administration publique et la Constitution, Le Cap, 25-26 janvier 1995.

Commonwealth Secretariat (1993). Foundation for future human resource development. Rapport du groupe de travail du Commonwealth sur les stratégies de mise en valeur des ressources humaines, Londres.

Gouvernement sud-africain. Direction de la fonction publique et de l'administration (1995). Projet de Livre blanc sur la transformation de la fonction publique (mai 1995), Le Cap.

Hilderbrand, M.E., et M.S. Grindle (1994). Building sustainable capacity: Challenges for the public sector. Document préparé pour l'étude pilote du PNUD sur le renforcement des capacités (INT/92/676). Cambridge : Harvard Institute for International Development.

Kluever, L.R. (1995). Some practical viewpoints regarding constitutional provisions in connection with the administrative system of the Republic of South Africa. Document présenté à l'atelier sur l'administration publique et la Constitution, Le Cap, 25-26 janvier 1995.

Koopmans, T. (1995). The Constitution and public administration: The Dutch experience. Document présenté à l'atelier sur l'administration publique et la Constitution. Constitutional Assembly, Le Cap, 25-26 janvier 1995.

Mokgoro, T.J. (1995). The constitution as a base for building a developmental public service. Document préparé pour l'atelier sur l'administration publique et la Constitution, Le Cap, 25-26 janvier 1995.

Nyembe, L. (1995). Some thoughts on public service human resource and labour relations management. Document présenté à la Sixième commission de la l'Assemblée constituante, Le Cap, janvier 1995.

Public Servants Association of South Africa (1995). Standpoints on the contents of the Constitution as far as public service is concerned. Document présenté à l'atelier sur l'administration publique et la Constitution, Le Cap, 25-26 janvier 1995.

South Africa (1993). Constitution de la République sud-africaine. Journal officiel n° 15466 (28 janvier 1994). Le Cap.

PNUD (1994). Rapport mondial sur le développement humain, 1994. New York: Oxford University Press.