



Conseil économique et social

Distr. générale
12 février 2003
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Deuxième session

New York, 7-11 avril 2003

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Renforcement de la capacité des administrations publiques
d'appliquer la Déclaration du Millénaire**

Stratégies pour le recrutement d'un personnel de qualité dans le secteur public

Résumé

Le présent document fait état de diverses questions d'importance cruciale que pose le recrutement d'un personnel de qualité dans le secteur public – indispensable pour que celui-ci dispose du capital humain voulu pour faire des objectifs du Millénaire en matière de développement et, en définitive, du développement durable, une réalité – puis énonce les recommandations du Comité aux États Membres et examine les activités proposées par le Programme d'administration et de finances publiques des Nations Unies touchant à la question du recrutement.

Malgré les nombreux progrès réalisés dans le domaine de l'administration publique, on a constaté que le capital humain du secteur public s'était érodé de diverses manières dans un grand nombre de pays. Due à une diversité de facteurs, cette érosion a eu pour effet, en dévalorisant le secteur public, de porter atteinte à la fierté que les fonctionnaires tiraient de leur profession et de compromettre la crédibilité de la fonction publique, ternissant ainsi sensiblement la réputation des institutions du secteur public. Elle a eu aussi pour effet, en matière de recrutement, de rendre le secteur public moins compétitif par rapport au secteur privé, sur un marché du travail soumis à des tendances démographiques régionales divergentes, à une concurrence mondiale plus intense et à une évolution des types d'emploi.

* E/CN.16/2003/1.



La nécessité impérieuse, pour le secteur public, de recruter sa part des meilleurs éléments tient essentiellement à ce qu'il doit s'adapter à l'évolution du rôle de l'État, à la mondialisation et à d'autres changements sociaux. L'État devant désormais jouer un rôle moteur dans la définition du cadre de gouvernance nationale, faire progresser le développement économique du pays, adapter ses politiques aux grands courants de la mondialisation, répondre aux exigences croissantes de l'opinion publique pour ce qui est de faire entendre sa voix et en matière de démocratie et de responsabilisation et se montrer un employeur modèle, les compétences dont le secteur public a le plus besoin, en particulier dans les pays en développement, consistent à prendre des décisions en toute connaissance de cause, faire une analyse approfondie des politiques gouvernementales, gérer les affaires publiques avec professionnalisme et de manière responsable et assurer des prestations accessibles à tous et adaptées à la demande. Comme en outre, les meilleurs talents ont besoin, pour obtenir des résultats optimaux, de cadres institutionnels rationnels, conformes aux principes de la bonne gouvernance, le renforcement du capital humain du secteur public suppose donc une démarche globale et une stratégie de longue haleine, adaptées à la situation particulière de chacun des États Membres.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	3
II. Y a-t-il érosion du capital humain dans le secteur public?	5–11	4
III. Conditions du marché du travail qui ont une incidence sur le recrutement dans le secteur public	12–16	6
IV. Une part équitable des meilleurs talents pour un État en évolution.	17–22	7
V. Compétences de base du secteur public	23–27	10
VI. Améliorer le capital humain dans le secteur public requiert également de solides institutions publiques et une bonne gouvernance	28–31	11
VII. Conclusion : renforcer le capital humain dans le secteur public exige une approche intégrée	32–39	13
VIII. Le rôle du Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies	40–41	16

I. Introduction

1. Le présent document examine les questions d'importance cruciale que pose le recrutement d'un personnel de qualité dans le secteur public. Le Comité d'experts de l'administration publique de l'ONU est invité à formuler ses vues et conseils à l'intention des États Membres essentiellement, touchant les moyens d'améliorer le recrutement et le capital humain du secteur public. Il est également invité à établir des priorités parmi les activités prévues dans le Programme d'administration et de finances publiques et à proposer, le cas échéant, d'autres activités pour aider les États Membres au mieux en matière d'administration publique. À sa première réunion, tenue en juillet 2002, il a recensé six domaines prioritaires dans lesquels les États Membres pourraient renforcer leur capacité d'appliquer la Déclaration du Millénaire, dont le plus important est celui tendant à ce que le secteur public conçoive une stratégie qui lui permette de recruter et de conserver sa part des meilleurs éléments¹.

2. Dans ses conclusions, le Comité a tenu compte du fait que l'on s'accordait de plus en plus à reconnaître, dans le monde, qu'il était urgent de répondre aux besoins des plus pauvres dans la recherche d'un développement humain durable, préoccupation dont les objectifs du Millénaire en matière de développement² et d'autres documents intergouvernementaux tels que le Plan d'action de Johannesburg pour un développement durable se sont faits l'écho³. La Déclaration du Millénaire fixe les principaux objectifs de la communauté internationale : paix, sécurité et désarmement; développement et élimination de la pauvreté; protection de l'environnement; défense des droits de l'homme et de la démocratie et bonne gouvernance; protection des plus vulnérables; satisfaction des besoins particuliers de l'Afrique; et renforcement de l'ONU. Au Sommet de Johannesburg de 2002, les États et organisations représentés sont convenus d'un certain nombre d'objectifs importants et de calendriers pour accélérer la réalisation d'un développement durable. Sur le continent africain, les chefs d'État se sont ralliés au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique. Il s'agit là de mesures décisives pour ce qui est d'améliorer la vie des plus démunis dans le monde.

3. Il faut bien voir toutefois que ces objectifs resteront lettre morte si les administrations des États, en particulier ceux qui ont peu de ressources, ne disposent pas de moyens suffisants. Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines de ces administrations est donc plus urgent que jamais. Il est impossible de parvenir à un développement humain durable si l'on ne s'attache pas résolument à réduire la pauvreté et si les moyens nécessaires aux niveaux national et international pour atteindre les objectifs du Millénaire en matière de développement ne sont pas adéquats. Comme le Comité l'a noté dans son premier rapport, améliorer la qualité de la gouvernance nécessite de renforcer les institutions et leur personnel. Les connaissances, les compétences, les réseaux et le comportement des fonctionnaires conditionnent le succès de l'action menée par les États, car c'est grâce aux fonctionnaires et par eux que les services sont planifiés et assurés, les innovations d'importance cruciale conçues et réalisées et les réformes nécessaires mises à exécution.

4. Le présent document examine les diverses facettes de cet énorme défi que représente la volonté de doter le secteur public du capital humain dont il a besoin pour faire des objectifs du Millénaire en matière de développement et, en définitive,

du développement durable, une réalité. La nécessité de recruter et retenir une part équitable des meilleurs talents soulève un certain nombre de questions importantes :

- Le capital humain du secteur public s'est-il érodé récemment? De quelle manière cette érosion s'est-elle manifestée? Quels sont les facteurs qui y ont contribué?
- Comment la situation du marché du travail affecte-t-elle le recrutement dans le secteur public aujourd'hui, en particulier dans les pays en développement?
- Pourquoi le secteur public a-t-il besoin d'une part équitable des meilleurs talents?
- De quels bons éléments ou compétences de base le secteur public a-t-il impérativement besoin?
- À quels facteurs environnementaux son fonctionnement est-il soumis? En quoi la qualité des organismes publics et de la gouvernance est-elle importante?
- Que faudrait-il faire pour améliorer le capital humain du secteur public des États Membres?
- Quel devrait être le rôle exercé par l'ONU pour faciliter le renforcement des capacités nécessaires?

II. Y a-t-il érosion du capital humain dans le secteur public?

5. Bien que beaucoup de progrès aient été faits récemment en matière d'administration publique, le Comité craint avant tout qu'il n'y ait eu une érosion du capital humain du secteur public dans de nombreux pays. Cet avis est partagé par divers autres experts et responsables de l'administration publique, qui voient dans cette érosion la manifestation d'une crise latente. Cette érosion a pris différentes formes selon les pays, à savoir notamment :

- Une simple réduction du nombre des fonctionnaires;
- Une fuite des compétences vers le secteur privé et les pays économiquement plus développés;
- Un fonctionnement insatisfaisant du secteur public, dû à des orientations inconciliables touchant les fonctions essentielles de l'État, à des structures inadéquates d'incitation (en matière de rémunération et de possibilités de carrière, par exemple) et au laxisme des normes en vigueur en matière de compétence et de conduite;
- L'absence de fierté professionnelle chez les fonctionnaires et la perte de crédibilité du secteur public, dues en partie à une croyance erronée dans la supériorité du secteur privé sur le secteur public et/ou à une perception erronée de cette supériorité.

6. Ces formes d'érosion sont dues, dans certains pays et certaines régions, à diverses combinaisons de facteurs qui ont eu pour effet, voulu ou non, de dévaloriser le secteur public au bénéfice du secteur privé. La rivalité entre les deux secteurs ne s'inscrit pourtant pas dans les faits. On constate en effet qu'ils jouent, en partenariat avec la société civile, des rôles distincts mais complémentaires en matière de gouvernance. De plus, l'État, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés,

doit prendre la direction des efforts visant à dégager un consensus national sur le cadre dans lequel doit s'inscrire la gouvernance.

7. Les facteurs qui entrent en ligne de compte sont les suivants :

- La remise en cause générale du rôle de l'État, qui, dans de nombreux pays, a dû changer soudainement et sensiblement la définition de certaines de ses fonctions essentielles pour faire face à la mondialisation;
- Une libéralisation politique et/ou économique délibérée dans des pays où la société, après avoir été étroitement encadrée par l'État, s'ouvre au pluralisme et s'oriente économiquement vers l'économie de marché dans les pays en transition;
- Les pressions exercées sur le secteur public de nombreux pays en développement pour qu'il procède à des ajustements structurels, en raison du niveau insoutenable de la dette publique de ces pays;
- Le recours, par l'administration de certains pays, à des méthodes de gestion utilisées dans le secteur privé;
- Une dégradation progressive des structures de gouvernance dans les pays en stagnation.

8. Diverses combinaisons de facteurs ont aussi entraîné, dans certains pays, une réforme du secteur public qui a pris les formes suivantes :

- Diminution des biens et services publics;
- Déréglementation de nombreux secteurs économiques;
- Privatisation de nombreuses entreprises publiques;
- Commercialisation de nombreux services publics;
- Simplification des procédures administratives;
- Compressions fréquentes de personnel.

9. Dans bien des cas, ces réformes ont eu des résultats mitigés. Toutefois, dans la mesure où il n'entre pas dans le dessein du présent document de dresser un bilan détaillé de leurs incidences positives et négatives en matière d'administration publique, on se contentera de signaler, du côté positif, que souvent :

- L'État n'est plus considéré comme le seul fournisseur de services publics;
- Il tient davantage compte qu'auparavant des besoins de la population;
- Le secteur public, là où la responsabilité et la discipline budgétaires se sont améliorées, a compris qu'il pouvait assurer de meilleurs services avec moins de ressources;
- Les réformes ont parfois eu pour effet d'accroître la transparence et la responsabilisation en matière de gestion;
- Certaines méthodes de gestion utilisées dans le secteur privé, telles que la planification stratégique et la gestion des résultats, ont permis de rationaliser l'action du secteur public dans le domaine écologique, de mieux l'adapter à la demande et de l'inscrire dans une perspective mondiale.

10. En revanche, les incidences négatives sont, très souvent :

- Une confiance erronée, de plus en plus marquée, dans le marché en tant que moyen essentiel de répartir efficacement les ressources entre les domaines privé et public, qui fait que le secteur public est dévalorisé et perd de sa crédibilité, comme on l'a fait observer plus haut;
- Un relâchement des contrôles habituellement effectués dans les administrations, qui se traduit par une moindre transparence et une moindre responsabilisation, surtout là où ces contrôles étaient inexistants ou insuffisants;
- Une politisation croissante de la fonction publique et un recul du professionnalisme chez les fonctionnaires;
- Le danger moral que constitue la faiblesse des rémunérations dans le secteur public par rapport à celles offertes dans d'autres secteurs.

11. Ces facteurs sont à l'origine des diverses formes d'érosion du capital humain énumérées plus haut. L'absence nouvelle de fierté professionnelle chez les fonctionnaires et la perte de crédibilité du secteur public contribuent en particulier à ternir fortement la réputation des administrations. En matière de recrutement, d'autres formes d'érosion rendent l'emploi dans le secteur public moins attrayant et moins motivant que dans le secteur privé. Il est de la plus haute importance à ce stade que le secteur public retrouve son prestige et redevienne compétitif en matière d'emploi. S'il ne renverse pas résolument la tendance de son capital humain à s'éroder, il lui sera impossible d'attirer et de retenir une part équitable des meilleurs talents.

III. Conditions du marché du travail qui ont une incidence sur le recrutement dans le secteur public

12. En plus des réformes générales concernant le recrutement, le secteur public doit, comme tout autre employeur, tenir compte de facteurs caractérisant le marché du travail, tel que les conjonctures démographiques, les migrations internationales et les risques sanitaires, qui ont des effets sur l'offre et la demande globales de main-d'oeuvre à l'intérieur d'un pays.

13. Pour ce qui est de l'offre de main-d'oeuvre, nous pouvons observer des conjonctures démographiques qui caractérisent les nouveaux membres et ceux qui font déjà partie de la population active et se répercutent sur le plan du recrutement dans le secteur public. Par exemple, de nombreux pays européens et d'autres pays développés ont une population vieillissante; ce vieillissement est à l'origine d'une forte hausse démographique du fait de la prépondérance des membres de la génération d'après la Deuxième Guerre mondiale dans le secteur public et d'un exode massif potentiel des employés du secteur public, en particulier au niveau des cadres, une fois ceux-ci partis à la retraite. Compte tenu de cette prévision, il est nécessaire de planifier les successions et de dispenser une formation accélérée aux cadres moyens dans de nombreux pays. À l'inverse, la plupart des pays en développement, en particulier les pays d'Afrique qui ont souffert de guerres et de troubles civils graves, ont des populations très jeunes. Dans de telles situations, la difficulté du recrutement consiste à trouver un nombre suffisant de cadres supérieurs

et de conseillers expérimentés pour répondre à tous les besoins du secteur public. Dans le même temps, les gouvernements et les entreprises ont le devoir de créer des emplois pour les jeunes.

14. Par ailleurs, les pays doivent également faire face aux problèmes liés aux risques sanitaires encourus par leur population active. L'un de ces problèmes est le VIH/sida, qui menace non seulement les fonctionnaires du secteur public mais la société tout entière. Du fait des conditions socioéconomiques et sanitaires générales, ce problème est beaucoup plus pressant dans les pays en développement. Bien que la représentation statistique de l'incidence du VIH/sida sur les capacités du secteur public n'ait pas encore été clairement étudiée, il est possible d'extrapoler au secteur public certaines tendances observées dans la société en général. Les efforts de nombreux gouvernements pour constituer un noyau de cadres regroupant les meilleurs talents dans le secteur public peuvent encore être mis en échec par le fléau du VIH/sida. Outre le VIH/sida, d'autres pandémies et épidémies s'ajoutent à la liste des risques sanitaires à gérer.

15. En ce qui concerne la demande, la mondialisation a accéléré la dimension internationale de la concurrence pour une main-d'oeuvre éduquée et spécialisée, ce qui s'est souvent traduit par ce que l'on appelle communément l'exode des compétences. Plus simplement, des facteurs comme des salaires plus élevés, de meilleures possibilités de carrière et une amélioration des conditions de vie détournent souvent les éléments les plus brillants des pays en développement vers les pays développés. Alors que la demande de spécialistes dans des domaines comme les techniques de l'information et de la communication, les sciences de la santé, l'ingénierie et la gestion augmente, le secteur public des pays en développement risque de connaître une pénurie chronique de personnel compétent dans ces domaines. Par ailleurs, la nature même des compétences et des connaissances nécessaires dans le secteur public se modifie en tous lieux, en raison des forces libérées par la mondialisation et de l'adoption de nouvelles technologies et techniques de gestion.

16. De toute évidence, on ne peut déterminer les échecs et les succès du recrutement dans le secteur public qu'à la lumière des circonstances propres à chaque pays ou région. Toutefois, on s'accorde de plus en plus à reconnaître combien il est difficile de recruter et de conserver du personnel compétent et de maintenir son niveau de productivité dans les organisations du secteur public dans de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement. Ce que l'on craint avant tout est que le défi posé par les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire dépasse les niveaux actuels de compétences et de ressources du secteur public.

IV. Une part équitable des meilleurs talents pour un État en évolution

17. De nombreux facteurs font que le secteur public a besoin d'une part équitable des meilleurs talents. Le secteur public doit en effet répondre efficacement à l'évolution des fonctions traditionnelles de l'État et au défi posé par la mondialisation et les autres transformations sociales. Pour ces raisons, il importe au plus haut point que le secteur public puisse compter sur un personnel compétent. Ces points sont examinés ci-après.

1. L'État joue un rôle de pointe dans la constitution d'un cadre de gouvernance local

18. Dans un cadre global de gouvernance, tous les partenaires doivent développer leurs capacités de façon égale pour que chacun puisse jouer son rôle. La définition d'un tel cadre vise non pas à ce qu'un secteur en domine un autre, mais à ce que tous les secteurs s'appuient les uns les autres pour réaliser un équilibre optimal entre les pouvoirs et les fonctions. Nous devons toutefois reconnaître que l'État doit être le moteur de ce processus par ses fonctions de législation, de réglementation et de sécurité, car il est l'ultime garant de la vie, de la liberté et de la propriété. Dans de nombreux pays en développement où la possibilité de mettre en place des capacités humaines est limitée, la reconfiguration des fonctions est pourtant souvent intervenue en faisant appel pour une large part à des experts étrangers. Cette situation soulève la question de savoir qui est véritablement l'instigateur de ces réformes. Pour pouvoir revendiquer la paternité des réformes locales, les pays devront développer la capacité intellectuelle d'élaborer leurs propres réformes, à un rythme qui soit adapté à leur environnement culturel, politique, social et économique. On insiste de plus en plus sur la nécessité de faire en sorte que les réformes soient mises en place par les pays en développement eux-mêmes au lieu d'être exportées de l'extérieur. Si le secteur public n'est pas en mesure d'attirer, de recruter, de retenir et d'utiliser les meilleurs talents, le défi sera difficile à relever.

2. Il existe un lien étroit entre un secteur public efficace et la compétitivité économique d'un pays

19. En théorie comme dans les faits, toute importance excessive accordée au rôle du secteur privé au détriment du secteur public ignore le rôle très important de ce dernier dans le développement économique d'une nation. Dans de nombreux pays, la seule part que représente le secteur public dans l'économie en général indique que les niveaux de performance et de productivité de ce dernier se répercuteront sur les perspectives nationales de compétitivité et de croissance économiques. Par ailleurs, l'État fixe les orientations de la stratégie nationale de croissance par des politiques macroéconomiques et fiscales, l'investissement public et en favorisant de nouvelles technologies et de nouveaux secteurs. Même dans les pays où les principaux moteurs de croissance relèvent du secteur privé, l'État joue un rôle unique de régulation de l'économie. Des tâches aussi cruciales ne peuvent être entreprises sans des personnes parfaitement formées et très compétentes.

3. Les défis de la mondialisation compliquent encore l'art et la science de l'élaboration des politiques publiques

20. La mondialisation – du fait de l'interpénétration croissante des marchés, de l'interdépendance des États souverains et du développement d'une société civile au niveau mondial – concrétise la notion de communauté mondiale. Les partisans de la mondialisation vantent ses avantages, dont une croissance économique plus rapide, davantage de débouchés économiques et l'amélioration des niveaux de vie. Toutefois, les détracteurs de la mondialisation considèrent que le processus marginalise des groupes importants de population particulièrement vulnérables, aussi bien au Nord qu'au Sud, aggravant encore leur sort. L'élaboration de politiques publiques faisant appel à la participation, ainsi que le préconise le principe de la bonne gouvernance, est ainsi plus complexe que jamais. D'une part, par suite de la rapidité des flux d'informations rendue possible par la diffusion des

techniques de l'information et de la communication, les pays doivent désormais tenir compte d'un groupe de plus en plus nombreux de parties prenantes lors de la prise de décisions. D'autre part, les produits des politiques publiques, pour ce qui est des profits comme des pertes, peuvent désormais s'étendre au-delà des frontières nationales. Pour gérer un processus aussi complexe et comportant autant de niveaux, le secteur public a besoin des services d'hommes et de femmes qui maîtrisent les changements rapides issus de la mondialisation.

4. Les administrations publiques doivent adopter des approches plus consultatives et participatives à tous les niveaux afin de répondre aux exigences du public lequel veut avoir davantage d'influence et demande une plus grande responsabilisation

21. La réalité de l'administration publique d'aujourd'hui est qu'elle devient de plus en plus « publique » par opposition à bureaucratique et autonome. C'est par la constitution de partenariats et la mobilisation de toutes les parties prenantes à l'échelle des communautés et des collectivités locales, ainsi qu'aux niveaux national, régional et international, que les pays pourront entendre la voix de tous ceux qui participent au développement humain durable. Par ailleurs, ce qui distingue le secteur public des autres secteurs est le fait qu'il doit rendre des comptes au public. Cette obligation redditionnelle impose que ses ressources limitées soient gérées de façon avisée, axée sur les principaux objectifs et conforme aux exigences de la démocratie. Toutefois, ce ne sont pas seulement les exigences de la démocratie qui rendent uniques les opérations du secteur public, mais également le fait qu'elles doivent désormais concilier ces exigences avec les valeurs fondamentales du secteur privé. Cette situation contraint les cadres du secteur public à respecter les mêmes normes d'efficacité que leurs homologues du secteur privé, tout en tenant compte dans l'exercice de leurs activités du processus démocratique⁴. Il en résulte une contradiction, en ce sens que la gestion des affaires publiques est devenue plus complexe alors que la capacité humaine du secteur public à s'acquitter de ses fonctions a diminué. Il faudra des personnes très compétentes et crédibles, qui procèdent à des consultations et rendent compte de leurs actes, pour rétablir la confiance dans les institutions publiques.

5. L'État peut être un employeur modèle, montrant l'exemple par de bonnes pratiques que les autres peuvent suivre

22. Outre ses fonctions en matière d'orientation stratégique et de formulation de politiques de développement, il y a lieu de relever que, dans la plupart des pays en développement, l'État est un employeur majeur, voire le principal employeur. En ce sens, nous pouvons dire que c'est un employeur modèle. Ce qu'il fait ou ne fait pas a une incidence considérable sur les pratiques en matière d'emploi dans les autres secteurs. Il formule les politiques, les lois et les règlements en matière d'emploi (y compris en ce qui concerne la rémunération, la sécurité sociale et les conditions de travail) qui orientent l'action des autres secteurs. Il fixe également des normes éthiques et devrait montrer l'exemple en les respectant. En ce qui concerne le recrutement et les promotions, il devrait consacrer l'égalité des chances, quels que soient le sexe, la race, l'ethnie et la religion, de manière à parvenir à une représentation équitable de tous les secteurs de la société.

V. Compétences de base du secteur public

23. Au-delà des simples chiffres, la capacité humaine s'entend des connaissances, des compétences, des attitudes, des réseaux et des valeurs des personnes. Tout pays qui cherche à attirer et retenir dans son secteur public une proportion équitable des meilleurs talents doit tout d'abord identifier les talents dont on a besoin. Les compétences de base nécessaires dans le secteur public aujourd'hui dépendent non seulement des nombreuses fonctions traditionnelles de l'État, mais également des nouvelles dimensions qui découlent des changements et des défis décrits dans la section précédente. De toute évidence, l'identification des compétences de base dépend également de la situation particulière d'un pays. S'agissant tout spécialement des pays en développement, on peut dire de manière générale que les compétences de base suivantes sont aujourd'hui nécessaires dans le secteur public :

1. Des dirigeants déterminés et respectueux des principes à tous les niveaux du secteur public

24. Dans l'environnement d'aujourd'hui, le secteur public doit être dirigé par des personnes capables de faire face à la complexité et aux différends dans le contexte de la mondialisation et qui doivent également tenir compte de toutes les formes de diversité, notamment en ce qui concerne le sexe, la race, l'ethnie et la religion, souvent aux niveaux sous-national et transnational simultanément. Les rôles et responsabilités à assumer pour orienter l'ensemble de la population active du secteur public selon des directions cohérentes et transmettre les valeurs essentielles doivent incomber à des dirigeants résolus, déterminés et respectueux des principes. Ce type de dirigeants doit pouvoir être trouvé à tous les niveaux du secteur public, y compris parmi les élus, les hauts fonctionnaires, les dirigeants d'entreprises du secteur public et aux postes de responsabilité des collectivités locales. Si leurs actes suivent leurs paroles, ils peuvent favoriser un environnement dans lequel le secteur public tout entier peut être au service des citoyens – en garantissant la justice, l'équité et le respect des procédures et en donnant un sens des responsabilités, une légitimité et une faculté d'adaptation, et en démontrant la capacité d'être ouvert sur l'extérieur et sur l'intérieur et tourné vers l'avenir.

2. Analyse et élaboration des politiques en connaissance de cause et de façon consultative

25. La gouvernance et l'administration publique couvrent les tâches les plus importantes consistant à analyser et élaborer des politiques qui constituent la base de l'orientation d'une société et d'une nation. L'un des rôles essentiels du secteur public est d'assurer la capacité de mettre au point des politiques et des stratégies, de prévoir et d'anticiper les tendances et de réagir à l'évolution rapide des conditions mondiales et locales. De telles tâches demandent que l'analyse et l'élaboration des politiques soient effectuées par des personnes capables de créativité et d'autocritique qui ne craignent pas de s'attaquer au statu quo. Il faut également que ces analystes consultent les communautés auxquelles l'assistance est destinée ou qui seront touchées d'une façon ou d'une autre par les politiques ainsi que par les services qui seront fournis. Pour parvenir à une telle « coproduction » de services avec les citoyens, il faut de bonnes aptitudes à la communication, et notamment être à l'écoute des communautés grâce à diverses méthodes de recherche. Il faut

également traduire les besoins en programmes qui soient politiquement envisageables et économiquement réalisables.

3. Une gestion et une administration professionnelles et responsables

26. Pour que les politiques publiques se traduisent par des réalisations concrètes, elles doivent être gérées de façon professionnelle. Les cadres et les administrateurs doivent respecter les principes de probité, de transparence, d'obligation redditionnelle, d'efficacité et d'économie. Ces principes s'appliquent à tous les aspects de la gestion et de l'administration publiques : ressources humaines, finances et information, pour n'en citer que quelques-uns. Par exemple, dans de nombreux services publics de pays en développement, les postes de prévision, de développement et de gestion des différentes ressources du secteur public sont confiés à des personnes qui bien souvent ne possèdent pas la formation suffisante. De ce fait, les éléments de base de la gestion, tels que la tenue d'archives, le traitement des données et de l'information, l'allocation efficace des ressources, l'évaluation des performances, l'augmentation des gains de productivité et d'autres tâches risquent d'être négligés. Le secteur public a besoin de professionnels capables de gérer et d'administrer convenablement les programmes et les services publics.

4. Des services publics accessibles et adaptés

27. Alors que les capacités et les connaissances sont essentielles pour exécuter toute fonction du secteur public, des caractéristiques comme le professionnalisme et l'intégrité sont également indispensables pour assurer la prestation de services de qualité. La santé, l'éducation, les services sociaux, les transports, les travaux publics, l'administration de la justice et autres services publics constituent une interface entre l'État et les citoyens dans la vie de tous les jours. En général, c'est par ce contact que la population forme avant tout son jugement sur le secteur public. Toutefois, un manque de professionnalisme ou d'intégrité favorise la corruption et d'autres formes de mauvaise administration qui peuvent caractériser le secteur public d'un pays. Dans de telles situations, de nombreux projets et programmes visant à améliorer la prestation des services et à réduire la pauvreté échouent dans leurs objectifs suite à des malversations ou des détournements des ressources publiques. Pour garantir une prestation juste, équitable et efficace des services, il est indispensable de recruter des professionnels respectueux de l'éthique et de leur assurer une formation qui les incitera à respecter les procédures régulières dans le cadre de la prestation des services publics.

VI. Améliorer le capital humain dans le secteur public requiert également de solides institutions publiques et une bonne gouvernance

28. Cependant, la seule présence dans le secteur public d'un grand nombre de personnes disposant des compétences de base requises, mais livrées à elles-mêmes, n'assure pas nécessairement une performance efficace. Il faut aussi que ces personnes exercent leurs activités dans des cadres institutionnels appropriés. Une fois qu'un consensus national a été dégagé sur la redéfinition du rôle de l'État, il est nécessaire qu'un ensemble de valeurs et de normes de service public clairement

articulées étayent la fonction publique et les autres services publics en tant qu'institutions. Ces valeurs et ces normes peuvent être inscrites dans la constitution ou dans d'autres législations appropriées. Mais elles doivent aussi être pratiquées et appliquées par tous et en particulier par les responsables politiques et administratifs.

29. Il est nécessaire d'institutionnaliser des pratiques de gestion et d'administration simples et concrètes afin que les employés du secteur public puissent s'acquitter de leurs fonctions avec la plus grande efficacité et la plus grande efficience. Il est en outre nécessaire de leur donner, en sus de la formation, des outils et des ressources adéquats et de doter les institutions où ils travaillent de mandats et de structures de responsabilité internes clairement établis. Il faut également qu'un système de contrôles législatifs, administratifs et judiciaires permette de suivre la performance de ces institutions afin qu'elles soient tenues responsables devant une autorité extérieure. Cela implique l'existence d'assemblées législatives, d'organes de contrôle indépendants et d'institutions judiciaires fonctionnant de façon satisfaisante. Lorsque que les problèmes ont été définis, il faut que l'exécutif ait la volonté politique d'y remédier. Et enfin, toutes les décisions et les actions doivent être transparentes afin de permettre au public de former son propre jugement sur la performance du secteur public.

30. En d'autres termes, il doit y avoir un système national de gouvernance comportant une division acceptable du pouvoir et assurant la participation des individus. Par conséquent, les mesures prises pour infléchir la tendance à l'érosion du capital humain dans le secteur public consistent en grande partie à renforcer la capacité institutionnelle, ce qui exige à son tour des améliorations de l'ensemble de la gouvernance. Sans bonne gouvernance⁵, les meilleurs talents ne peuvent être ni décelés, ni recrutés, ni formés. Ils ne peuvent pas non plus être utilisés efficacement. Il est difficile de convaincre des nageurs d'élite de plonger dans une piscine remplie d'eau sale. Il est à coup sûr encore plus difficile de les y retenir pour qu'ils démontrent leurs compétences nautiques.

31. Les réformes institutionnelles du secteur public ne se présentent pas de la même façon dans tous les pays. Certains milieux institutionnels incitent à l'initiative individuelle et savent reconnaître le travail bien fait. Dans d'autres, de telles performances sont tolérées, tandis que dans d'autres encore, les individus exceptionnels sont découragés, rejetés ou même renvoyés, peut-être parce qu'ils sont perçus comme une menace. Et des structures de gouvernance qui ne reconnaissent pas la règle de droit, ne respectent pas la légalité, la justice, l'intégrité, la transparence, l'obligation redditionnelle, la sécurité des personnes et des biens, les libertés essentielles et les droits de l'homme ne peuvent guère avoir de solides institutions publiques. Dans de tels cas, il est difficile d'attirer ou même d'utiliser efficacement les meilleurs talents. Cela est vrai non seulement dans le secteur public mais aussi dans les autres secteurs. Le présent document n'a pas pour objet d'examiner les relations entre les problèmes plus vastes de la gouvernance et des capacités institutionnelles, et celui du recrutement dans le secteur public. Il faut toutefois établir un lien entre le recrutement des meilleurs éléments dans le secteur public et la nécessité pour un pays de se doter d'institutions publiques solides et crédibles, étayées par une bonne gouvernance.

VII. Conclusion : renforcer le capital humain dans le secteur public exige une approche intégrée

32. Renforcer le capital humain du secteur public à l'échelle mondiale est une tâche complexe car les pays et les régions ne sont pas homogènes. Même dans un pays donné, les conditions du marché du travail dans le secteur public et le secteur privé ne sont pas homogènes. Par conséquent, il y a des différences notables, même au sein des catégories de compétences, qui appellent des stratégies de recrutement différentes.

33. Néanmoins, une approche d'ensemble devrait s'attacher à restaurer la fierté d'appartenir au secteur public et la crédibilité de celui-ci à l'extérieur. Dans le cas où les médiocres performances du secteur public et l'image négative qu'il projette incitent les meilleurs employés à partir tout en dissuadant les jeunes diplômés prometteurs d'y venir, les efforts faits pour recruter de meilleurs éléments dans le secteur public afin d'améliorer sa performance sont voués à l'échec. Comme on l'a déjà vu, l'amélioration de la performance du secteur public repose sur des stratégies à long terme qui ne peuvent être mises en oeuvre en l'absence d'un cadre institutionnel solide. Une réforme des institutions essentielles rend d'autres réformes crédibles et légitimes. Cette crédibilité et cette légitimité n'ont pas seulement pour effet de dissiper une image négative mais également d'encourager de meilleures performances ou de promouvoir la fierté d'appartenir au secteur public. Il faut donc adopter une stratégie durable, et notamment :

- Rétablir la confiance dans le secteur public;
- Recruter dans le service public les meilleurs étudiants issus des universités et des institutions du secteur tertiaire;
- Mettre en place un système de rémunération équitable, qui n'établisse pas nécessairement la parité avec le secteur privé ou avec les établissements de la société civile, mais qui soit fondé sur le coût de la vie et permette à ceux qui choisissent de consacrer leur activité professionnelle au service public de jouir d'une qualité de vie adéquate.

34. Le recrutement affecte chacun des éléments de la gestion des ressources humaines, à savoir les prévisions relatives aux besoins en personnel, la planification, les profils de compétences, la sélection, le recrutement, les affectations, le perfectionnement (y compris la formation), la gestion des carrières, l'évaluation de la performance, la discipline, la rémunération, les promotions et la cessation de service. Tous ces éléments sont nécessairement interdépendants, d'où la nécessité d'une approche intégrée. Des mesures partielles ne peuvent donner les résultats voulus. Dans le secteur public, le recrutement en vue d'une bonne performance dépend de deux facteurs critiques : une stratégie à long terme et un cadre institutionnel crédible et cohérent. Ces facteurs montrent clairement qu'il est important de prendre en compte la situation spécifique de chaque pays dans la mise en place d'un système de gestion des ressources humaines approprié. Certains pays préféreront peut-être le système des carrières, tandis que d'autres privilégieront le système des emplois⁶. Entre ces deux approches, il y a une large place pour la créativité, et il est possible de combiner les divers éléments de façon à constituer un système hybride répondant aux besoins d'un pays. Toutefois, tout système viable doit comprendre certaines composantes fondamentales communes, qui sont les suivantes :

1. Systèmes et unités de gestion de la planification des ressources humaines

35. Il est nécessaire d'établir des plans et stratégies de développement des ressources humaines à long terme, fondés sur des données de base exactes et des prévisions claires sur les besoins liés aux successions. À cet égard, il convient d'examiner un certain nombre de questions. Le service public ne fait pas appel à une seule profession, mais à une multiplicité d'entre elles. Il nous faut donc envisager non pas une seule mais de nombreuses stratégies afin de prendre en compte les diverses catégories de tâches qui doivent être accomplies. Si nous adoptons une approche d'ensemble, il est possible de diviser cette tâche en deux grandes stratégies (elles-mêmes divisées en plusieurs sous-stratégies) : établir un système de carrière à long terme et répondre aux besoins à court terme pour s'acquitter de certaines tâches. La première filière conforte l'autorité de l'État et son rôle d'orientation, qui repose sur la confidentialité, la discrétion et la continuité, traits qui sont, à long terme, les déterminants critiques d'une performance de haut niveau. La deuxième filière concerne les compétences qui sont pour l'essentiel les mêmes que celles qui sont utilisées dans le secteur privé et qui s'appliquent à des tâches clairement définies, pendant un laps de temps limité. Cette dichotomie souligne à nouveau la nécessité de réaliser un dosage approprié entre le système des carrières et le système des emplois. Pour institutionnaliser les fonctions de planification et de gestion, il y a lieu de mettre en place des systèmes administratifs, dotés de ressources adéquates et gérés par des professionnels de la gestion des ressources humaines. Dans de nombreux pays en développement, cette fonction a trop souvent été laissée à de non-professionnels. Il est nécessaire de mettre en place des programmes explicites et à long terme afin de créer de solides cadres de professionnels de la gestion des ressources humaines dans le secteur public.

2. Professionnalisation du service public

36. Il est très important de professionnaliser le service public afin d'attirer et de retenir des éléments ayant un niveau d'éducation et de compétences élevé. Pour cela, il faut commencer par appliquer le principe du mérite au niveau des recrutements et des promotions. Selon ce principe, les critères de recrutement aux emplois publics sont avant tout les qualifications et l'expérience professionnelles et non les relations politiques ou sociales. Le respect de ce principe permettrait de ne pas compromettre la continuité du service public, ce qui risquerait de se produire dans les cas où un système des dépouilles s'appliquerait après le changement du gouvernement au pouvoir. Une fois les professionnels recrutés dans le secteur public, il faut leur offrir un cadre institutionnel qui les stimule et les oriente. Ils doivent être à l'abri de licenciements et d'ingérences soudains, motivés par des raisons politiques. Il faut également veiller à ce que des normes de compétences et de conduite professionnelles élevées soient non seulement escomptées, mais aussi appliquées dans la réalité. De fait, dans de nombreux pays en développement, le service public est peuplé de personnes qui ne répondent pas toujours aux critères requis en matière de formation ou d'accréditation dans les professions nécessaires à l'accomplissement des tâches du service public. Cela est particulièrement vrai pour certaines professions telles que la gestion, la comptabilité, l'audit et l'ingénierie, par exemple. Cette situation est parfois exacerbée par les pressions politiques liées au système des dépouilles ainsi que par les pressions sociales qui incitent à aider des membres de la famille élargie et des amis.

3. Structure des incitations

37. En cherchant à promouvoir la fierté d'appartenir au service public chez les hommes et les femmes qui y consacrent leur vie professionnelle, il faut tenir compte du rôle important que la joue la reconnaissance sociale. Bien que la rémunération soit un facteur important, elle n'est pas le seul élément qui incite les meilleurs talents à donner le meilleur d'eux-mêmes. À cet égard, l'un des obstacles principaux auxquels nous nous heurtons est celui des ressources financières limitées dont dispose le secteur public, en particulier dans les pays en développement et dans les pays pauvres. Cette contrainte limite la concurrence avec le secteur privé, lequel est en mesure d'offrir de fortes rémunérations pour attirer et retenir le personnel le plus compétent. Dans la situation de pauvreté insoutenable qui est celle que connaissent la plupart des pays pauvres, l'image d'un fonctionnaire qui ne mange pas à sa faim est certes inacceptable, mais celle d'un fonctionnaire dont le niveau de vie est bien supérieur à celui du reste de la population qu'il est censé servir l'est tout autant, voire davantage. Il faut donc, pour concurrencer avec succès le secteur privé, trouver d'autres moyens que le niveau des salaires pour attirer et retenir les meilleurs talents dans le secteur public,

4. Instaurer une culture d'organisation reposant sur l'apprentissage

38. Les connaissances et les compétences dont a besoin le secteur public évoluent si rapidement qu'il ne suffit pas de recruter les meilleurs talents. Il faut en outre prendre des mesures délibérées pour que le personnel du service public se perfectionne en permanence et, à cet effet, instaurer une culture reposant sur l'apprentissage qui encourage l'actualisation des connaissances, des compétences et des attitudes, en fonction de l'évolution des besoins. Pour valoriser les meilleurs talents, il faut, en matière de développement des ressources humaines, prendre un certain nombre de mesures stratégiques et les appliquer sur une longue période. Ces mesures sont les suivantes :

- Veiller à mettre en place une philosophie et une pratique ayant pour effet de promouvoir l'apprentissage permanent dans le service public;
- Créer et utiliser des établissements de formation de haute qualité, notamment des universités ayant des liens avec le secteur public;
- Privilégier d'autres démarches que la formation dispensée en classe, entre autres l'appel à des mentors, le travail d'équipe et les rotations de personnel;
- Veiller à ce que la formation n'ait pas seulement pour objet de renforcer les capacités des individus, mais aussi celles de l'ensemble de l'institution, sans oublier que pour des personnes qualifiées, la médiocrité des institutions est l'un des facteurs les plus démotivants dans le service public.

5. Stratégies en vue de recruter les meilleurs talents dans les groupes sous-représentés

39. Dans de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement, plusieurs des pratiques appliquées en matière de gestion des ressources humaines augmentent les chances de laisser certains des meilleurs talents inutilisés ou sous-utilisés. Il s'agit notamment des pratiques discriminatoires à l'égard des femmes, des minorités et des personnes handicapées. Pour recruter des personnes dotées de tels talents, les utiliser efficacement et assurer leur perfectionnement et leur bonne

affectation, le secteur public doit adopter des politiques et des pratiques appropriées en matière d'égalité des chances. Il faut également concevoir des instruments et des directives pour promouvoir l'adoption de stratégies et de politiques efficaces de gestion de la diversité dans le service public, les évaluer et les diffuser.

VIII. Le rôle du Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies

40. Comme l'illustrent les observations qui précèdent, doter le secteur public d'un personnel performant est une tâche complexe, qui est liée aux spécificités locales. Pour cette raison, il est difficile, et dans le même temps peu souhaitable, de concevoir des solutions universelles qui s'appliqueraient à toutes les situations.

41. Le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies a reçu pour mandat d'aider les États Membres à relever ce défi et dispose de l'expertise et de l'expérience nécessaires. L'aide du Programme est d'autant plus importante que les échéances fixées pour la réalisation des objectifs de développement du Millénaire se rapprochent. Compte tenu de cette nouvelle urgence, il est demandé au Comité d'experts de l'administration publique de réfléchir aux activités proposées pour le Programme, et de donner son avis sur l'établissement des priorités. Les activités proposées sont les suivantes :

- **Organiser des manifestations au niveau régional, en particulier pour les pays en développement, afin de poursuivre l'examen des problèmes relatifs à la gestion des ressources humaines dans le secteur public et de concevoir des solutions appropriées. Il serait possible par exemple d'organiser des réunions de groupes d'experts dans les régions suivantes : Afrique, monde arabe, Amérique latine, Asie et Pacifique, Europe centrale et orientale et petits états insulaires, qui pourraient être suivies d'une réunion mondiale du groupe d'experts visant à mettre en commun les enseignements tirés de l'expérience des différentes régions participantes**
- **Consacrer certaines activités de coopération technique à relever ce défi**
- **Faire réaliser une étude sur l'incidence du VIH/sida sur les ressources humaines dans le secteur public**
- **Consacrer le prochain World Public Sector Report 2004-2005 au développement des ressources humaines dans le secteur public – notamment à la poursuite des activités de recherche et à l'examen des problèmes que posent le recrutement et la rétention des meilleurs talents dans le secteur public**
- **Créer une plate-forme consacrée au réseau en ligne du Programme d'administration et de finances publiques de l'ONU, qui diffuserait des informations sur le développement et la gestion des ressources humaines**
- **Concevoir et mettre en commun des instruments et des directives (tels que des chartes régionales de service public et un manuel sur les codes de conduite)**
- **Reconnaître et assurer une large diffusion aux bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines, au moyen de distinctions de**

service public conférées par l'Organisation des Nations Unies afin d'encourager les États Membres dans cette voie

- **Aider les États Membres à mettre en place des cadres de leadership compétents dans la fonction publique, en particulier dans les pays en développement.**

Notes

¹ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2002, Supplément No 24* (E/2002/84-E/CN.16/2002/8), résumé. Les cinq autres domaines prioritaires concernent : la transformation des organismes publics en centres de perfectionnement; la maîtrise des technologies de l'information et de la communication à des fins d'innovation et de bonne gouvernance; l'établissement d'une corrélation entre les moyens financiers et les capacités de gestion, afin d'assurer une mobilisation et une utilisation optimale des ressources; la conception et l'application de politiques combinées de décentralisation et de centralisation qui soient efficaces; et le renforcement des capacités sur la base de données internationales fondées sur des faits avérés.

² Voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale, Déclaration du Millénaire.

³ Voir le *Rapport du Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.A.I. et rectificatif), chap. I, résolution 2, annexe.

⁴ Voir Lennart Gustafsson et Arne Svensson : *Public Sector Reform in Sweden* (Suède, Liber Ekonomi, 1999) p. 58.

⁵ La gouvernance a été définie comme un ensemble, comportant plusieurs facettes, d'institutions, de systèmes, de structures, de processus, de procédures, de pratiques, de relations et de comportements de leadership contribuant à l'exercice de l'autorité sociale, politique, économique, administrative et de gestion dans la conduite des affaires publiques ou privées. La bonne gouvernance est définie comme l'exercice de cette autorité dont le moteur essentiel serait la participation et l'intérêt des gouvernés ainsi que le souci de leurs conditions d'existence. (Voir John-Mary Kauzya, « Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Framework, and Experiences in African Countries » document du quatrième Forum global sur la réinvention du Rôle de l'État, dont le thème était « Les citoyens, les entreprises et l'État : dialogue et partenariats pour la promotion de la démocratie et du développement. (Nations Unies, New York, 2002).

⁶ Voir Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État* (Éditions du Seuil, Paris, 1991, p. 137 à 153).