



Assemblée générale

Distr. générale
12 juillet 2005
Français
Original: anglais

Soixantième session

Point 43 de la liste préliminaire*

Rapport du Conseil économique et social

Administration publique et développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Faisant suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/55 en date du 2 décembre 2004 et aux rapports présentés précédemment par le Secrétaire général en 2002, 2003 et 2004 (A/57/262-E/2002/82, A/58/152 et A/59/346), le présent rapport recense les problèmes de développement auxquels les États Membres sont confrontés et établit, à partir des réponses à un questionnaire qui avait été adressé aux États Membres, un bilan des mesures adoptées au cours de la dernière décennie pour résoudre ces problèmes grâce à la revitalisation des administrations publiques. On y examine également les enseignements tirés par les États Membres qui, après avoir mis en place des réformes dictées de l'étranger, ont changé d'optique pour répondre à une vraie demande, ont adopté des réformes d'inspiration nationale.

D'après ce rapport, l'avenir de l'administration publique repose sur l'établissement de mesures visant non seulement à réaffirmer le rôle de l'administration publique dans le développement et à défendre ses valeurs fondamentales mais également à restructurer les organisations du service public pour privilégier la transparence, la participation, le partage des connaissances, l'innovation, et en faire des systèmes de prestation de services axés sur les résultats. Dans le cadre de l'étude et de la pratique des affaires publiques, certaines contradictions pourraient survenir dans les prochaines années, notamment entre la volonté de changement et le besoin de « tradition » institutionnelle (et de mémoire); entre la souplesse dans les modes de gestion et le respect de la règle de droit; entre les préoccupations internes et les obligations supranationales; entre les problèmes pressants et immédiats d'une part et les questions du long terme d'autre part. Surtout, on insiste dans le présent rapport sur la nécessité de renforcer le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans l'administration publique, en particulier pour ce qui est de collaborer avec les États Membres et d'autres partenaires à des initiatives de renforcement des capacités et de partage des connaissances pour une réforme de l'administration publique.

* A/60/50 et Corr.1.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–5	3
II. Problèmes mondiaux et administration publique	6–17	4
III. Revitalisation de l'administration publique : préoccupations dominantes, poursuite des efforts de réforme et nouvelles tendances	18–32	7
IV. Enseignements tirés par les États Membres du processus de réforme	33–44	12
A. Prise de conscience de la complexité et de la nature intégrée de l'administration publique moderne	34–35	13
B. La recherche de stratégies de revitalisation gagnantes	36	14
C. Priorité donnée aux « solutions à effet immédiat »	37–38	14
D. Acquisition et renforcement des capacités de réforme et de revitalisation	39–41	15
E. Financement de la revitalisation de l'administration publique	42	16
F. Gestion de la politique de changement	43	16
G. Reconnaître le rôle que les responsables politiques jouent dans la revitalisation	44	16
V. Orientations futures de la revitalisation de l'administration publique	45–55	17
A. Le statut et l'identité de l'administration publique	46–47	17
B. Échange d'informations entre les États Membres	48–51	17
C. Renforcement des capacités et mise en valeur des ressources humaines	52–55	18
VI. Conclusions et recommandations	56–59	19
 Annexe		
Questionnaire à remplir par les États Membres		22

I. Introduction

1. Dans sa résolution 59/55 en date du 2 décembre 2004, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixantième session, un rapport sur les progrès enregistrés dans les États Membres grâce à la revitalisation de l'administration publique au cours des 10 années écoulées. Le présent rapport vise à y donner suite.

2. Le présent rapport fait fond sur un rapport antérieur intitulé « Évaluation quinquennale des progrès réalisés dans l'application de la résolution 20/225 de l'Assemblée générale sur l'administration publique et le développement » (A/56/127-E/2001/101). L'évaluation faite en 2001 a permis de recenser un certain nombre de priorités en matière de réforme de l'administration publique, notamment favoriser la démocratisation et la décentralisation; mettre sur pied des cadres juridiques et institutionnels et des systèmes de gouvernance économique; élaborer des stratégies visant à promouvoir l'éthique professionnelle et à lutter contre la corruption; améliorer la mobilisation des ressources et les systèmes de gestion des finances publiques et mettre à profit les potentialités de l'administration en ligne. Le rapport de 2001 soulignait les corrélations existant entre les réformes qui sont engagées dans de nombreux pays et les priorités recensées dans la résolution 50/225. Surtout, il concluait que la pérennité des programmes de réformes en cours exigeait d'importants investissements de renforcement des ressources humaines et institutionnelles.

3. Afin de faire le bilan des réformes mises en œuvre dans l'administration publique ces 10 dernières années et de mieux les comprendre, le Secrétariat a demandé aux États Membres de répondre à un questionnaire (annexe I) portant sur diverses mesures de revitalisation de l'administration publique entreprises afin de favoriser la stabilité macroéconomique et la croissance économique, le développement humain et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, la participation de la société civile à la définition des politiques et au développement, la prise en compte des préoccupations des citoyens, la prévention et le règlement des conflits, la sûreté et la sécurité publique, le souci de transparence et d'exercice des responsabilités, la recherche de l'efficacité et de l'efficience et toutes les autres priorités qui sont propres à chaque pays. Les mêmes questions ont été posées aux commissions régionales des Nations Unies et aux organisations régionales d'administration publique.

4. Quarante pays, sur les cinq continents, ont répondu à ce questionnaire, de même que la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. Il s'agit des pays suivants : Albanie, Algérie, Argentine, Autriche, Barbade, Bélarus, Bolivie, Bulgarie, Cap-Vert, Chypre, Égypte, El Salvador, Espagne, Fédération de Russie, Fidji, Finlande, Géorgie, Guatemala, Hongrie, Kazakhstan, Koweït, Lettonie, Madagascar, Maroc, Népal, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Serbie-et-Monténégro, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Trinité-et-Tobago et République bolivarienne du Venezuela.

5. En prenant comme point de départ les réponses des États Membres et d'autres documents (surtout ceux recueillis lors des conférences mondiales et régionales sur l'administration publique), le présent rapport offre une perspective mondiale, plutôt que propre à chaque pays, sur la revitalisation de l'administration publique. Si l'on

part du principe que la revitalisation est un processus dynamique, le rapport donne un instantané des efforts de revitalisation et de réforme entrepris aux niveaux régional et international. Avec comme toile de fond les changements socioéconomiques fondamentaux qui se produisent partout dans le monde, le présent rapport met en lumière les problèmes que les administrations publiques ont à résoudre lorsqu'elles mettent en œuvre différents types de mesures innovantes de renforcement des capacités. Parmi les questions soulevées dans le présent rapport, il y a celles qui concernent la portée, l'incidence et la pérennité des réformes dans l'administration publique; les capacités nécessaires pour concevoir, mettre en œuvre et suivre les réformes; ainsi que les mesures à prendre pour surmonter ce qui fait obstacle au progrès.

II. Problèmes mondiaux et administration publique

6. Les problèmes auxquels l'administration publique fait face partout dans le monde se sont multipliés depuis les résolutions 49/136 et 50/225 adoptées par l'Assemblée générale respectivement le 19 décembre 1994 et le 19 avril 1996. Ces dernières années, le monde a connu des changements majeurs, notamment l'essor rapide de l'informatique, l'émergence de blocs commerciaux et d'unions économiques, des migrations de masse, qui s'accompagnent d'un resserrement des contrôles aux frontières, l'accroissement des interactions entre les cultures (marquées parfois par la compréhension mutuelle, parfois par la tension), la libéralisation économique (avec le risque accru d'exposer l'économie d'un pays aux crises mondiales), une circulation plus libre des biens et des capitaux, les changements climatiques et environnementaux qui ont des conséquences catastrophiques¹, la mise sur le marché de nouveaux médicaments et aliments transgéniques, et la découverte de mystérieuses maladies nouvelles² que n'arrêtent aucune frontière, politique ou géographique.

7. Alors que de nombreux pays étaient encore aux prises avec les effets de la mondialisation et de la libéralisation, et qu'ils s'engageaient sur la voie de réformes économiques et administratives, il y a eu les attentats du 11 septembre 2001, qui ont fait pour bon nombre d'entre eux de la question de la sécurité un impératif nouveau. Néanmoins, les États se rendent de plus en plus compte qu'il faut définir la sécurité de manière globale afin de ne pas exclure les préoccupations humaines, notamment les questions qui concernent le bien-être socioéconomique des populations, la possibilité de vivre à l'abri du besoin, les droits civiques et individuels, en particulier le droit au développement sur des chemins différents mais libres de menaces pour tous.

8. La rapidité à laquelle les pays en développement, surtout les pays les moins avancés, parviennent à sortir de la pauvreté et à améliorer leur niveau de vie repose en partie sur le soutien accordé par la communauté internationale, mais également sur l'efficacité des administrations publiques nationales, qui doivent mettre en œuvre le volet des objectifs du Millénaire pour le développement relatif à la réduction de la pauvreté. Cela explique l'attention accordée ces dernières années aux mesures visant à améliorer partout dans le monde la capacité des administrations publiques de définir des politiques et de fournir des services.

9. Nous en reparlerons dans les paragraphes suivants, les objectifs et les stratégies de revitalisation de l'administration publique sont aussi divers que les défis rencontrés selon les endroits et les moments. C'est normal. Dans un monde marqué par la diversité culturelle et la disparité des conditions socioéconomiques et politiques, la revitalisation de l'administration publique ne peut se faire de façon uniforme. Au contraire, elle doit permettre de faire ressortir clairement les contrastes et la diversité des circonstances.

Les priorités régionales et l'administration publique

10. L'Afrique est un exemple caractéristique. Les questions dominantes en matière de politique publique et de gestion dans cette région, où vivent quelque 650 millions de personnes, sont les suivantes : pérenniser les réformes de l'État et de l'administration publique, réduire la pauvreté, assurer le retour à la normale dans des pays qui sortent d'un conflit et rebâtir des institutions dévastées par les troubles civils et, parfois, par des décennies de régime dictatorial. Sous la houlette de l'Union africaine, et dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la création de richesses et une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté.

11. À l'heure actuelle, l'accès aux produits de première nécessité (nourriture, eau potable, logement, carburant et énergie) est très restreint en Afrique. Les équipements et les services sociaux se sont en grande partie effondrés, faute de ressources pour les entretenir. L'espérance de vie dans la région est passée de 49 ans en 1999 à 46 ans en 2001, ce qui est attribuable surtout à l'incidence du VIH/sida, du paludisme et de la tuberculose³. Cependant, on prévoit que l'espérance de vie en Afrique atteindra 51,3 ans d'ici à la fin de 2010 et 69,5 ans à l'horizon 2045⁴. Cependant, des prévisions récentes tendent à montrer qu'en l'absence d'un apport important de ressources, la pauvreté chez les enfants dans les pays les plus pauvres de la planète (dont un grand nombre se situent en Afrique) ne diminuera pas dans les délais fixés par les objectifs du Millénaire pour le développement, soit 15 ans, mais qu'il en faudra 150. L'indicateur du développement humain n'a pas connu d'amélioration notable entre 1997 (0,463) et 2001 (0,468). Entre 1975 et 1999, l'indicateur du développement humain a reculé dans 22 pays, dont 13 (soit plus de la moitié) se trouvent en Afrique⁵. Parmi les explications plausibles pour cette piètre performance au chapitre du développement humain, on peut avancer les carences de l'État et de l'administration publique, l'absence de prise en compte des préoccupations en matière de pauvreté dans les crédits budgétaires et l'exclusion des pauvres des décisions qui concernent leur vie et leur bien-être.

12. Devant cette pléthore de difficultés, les ministres africains de la fonction publique, réunis à Stellenbosch (Afrique du Sud) en mai 2003, se sont entendus sur un programme d'action visant à revitaliser l'administration publique sur le continent. Les mesures auxquelles ils ont accordé la priorité dans le cadre de ce programme sont les suivantes : administration en ligne, adoption de mesures de déontologie et de politiques anticorruption, développement des ressources humaines, amélioration de la gestion budgétaire et financière, participation des citoyens au choix des orientations et application de mécanismes innovants de prestation du service public.

13. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les principales préoccupations en matière de revitalisation portent sur l'amélioration de la capacité des administrations publiques d'augmenter les taux de croissance économique, de répondre aux besoins de la population (surtout des jeunes), d'assurer la paix et la sécurité à l'intérieur du pays et dans la région. Comme pour l'Afrique subsaharienne, la croissance économique et, dans une moindre mesure, la lutte contre la pauvreté représentent des défis à relever pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Il n'y a pas si longtemps, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient connaissaient des taux de croissance produit intérieur brut (PIB), de près de 10 %. Les résultats économiques spectaculaires de cette région lui ont permis d'investir dans la mise en valeur des ressources humaines et des infrastructures. Ces dernières années, les taux de croissance du produit intérieur brut dans la région se sont établis à moins de 2 % en moyenne. Les déficits commerciaux et la chute du taux de croissance par habitant demeurent des problèmes graves de politique publique et de gestion des affaires publiques dans les pays à économie diversifiée (qui ne repose pas sur les exportations de pétrole)⁶. Pour surmonter les obstacles qui entravent la croissance dans la région, il sera nécessaire d'intégrer à la dynamique générale les valeurs de transparence et de responsabilisation, et de favoriser l'adoption de processus innovants pour la prestation du service public.

14. Pour ce qui est de la région de l'Asie et du Pacifique, dans le cadre de la revitalisation de l'administration publique, la lutte contre la pauvreté et le développement humain représentent des défis de taille. Cette région, qui compte 3,4 milliards d'hommes, est confrontée à d'énormes problèmes dans le domaine du développement humain.

15. Il y a dans le monde 1,2 milliard d'indigents vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1 dollar par jour), dont les deux tiers sont en Asie⁷. Le taux global de pauvreté a diminué ces dernières années (pour la pauvreté rurale, il est passé de 39 à 28 % et pour la pauvreté urbaine, de 24 à 20 % entre 1990 et 2000), la lutte contre la pauvreté n'en demeure pas moins un enjeu de taille pour la région. La solution pourrait sembler résider a priori dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques axées sur la croissance économique. Cependant, la catastrophe qu'a provoquée le tsunami de décembre 2004 a introduit une autre dimension dans les politiques publiques – la nécessité de pouvoir anticiper les changements climatiques, environnementaux ou autres, qui ont une incidence sur la vie et le bien-être des populations. Il faut s'attaquer aux problèmes de croissance économique et de réduction de la pauvreté, mais il faut aussi envisager, dans le cadre de la revitalisation de l'administration publique, des moyens de repérer les signes précurseurs de catastrophes et de mettre en place les mesures qui s'imposent en amont. Dans les petits États insulaires, il faut s'attaquer aux questions de la mobilisation et de l'allocation des ressources et, compte tenu de la taille de ces États, à la question des « économies d'échelle ».

16. Dans la Communauté d'États indépendants, il s'agit de trouver les moyens de bâtir et de renforcer des institutions capables de mener diverses activités, notamment poursuivre la transformation sous tous azimuts de l'économie ou de l'État, qui a débuté dans les années 90; prévenir le risque d'avoir un État pris en otage par le crime organisé; relancer la croissance économique; créer des emplois bien rémunérés; améliorer le niveau de vie de la population et assurer la paix et la stabilité dans la région. Pour un certain nombre de pays membres de la Communauté

d'États indépendants, la proximité de l'Union européenne est un encouragement supplémentaire à réformer l'administration publique.

17. L'Amérique latine et les Caraïbes, qui comptent ensemble 518,8 millions d'habitants, ont aussi un gros problème de pauvreté. Près de 221 millions de personnes, soit 44 % de la population totale, vivent dans la pauvreté. Sur ces 221 millions de pauvres, 19 % sont dans un dénuement extrême. La pauvreté est plus répandue dans les zones rurales que dans les zones urbaines (elle concerne 54 % des foyers en milieu rural contre 30 % en milieu urbain). La région avait fait d'énormes progrès en 1997, mais a un peu reculé depuis. Entre 1999 et 2002, le taux de pauvreté est passé de 43,8 à 44,0 %, alors que la proportion des personnes vivant dans la misère s'est maintenue à 19,4 %. Une confiance aveugle dans les mécanismes du marché a contribué à la hausse du chômage, à l'effondrement progressif des services publics et à l'aggravation de la pauvreté et des inégalités⁸. Mais les signes d'un revirement se multiplient. En plus d'intervenir en amont au niveau national, les États de la région parrainent des initiatives de coopération régionale qui visent à stimuler la croissance économique et à améliorer les niveaux de vie.

III. Revitalisation de l'administration publique : préoccupations dominantes, poursuite des efforts de réforme et nouvelles tendances

18. Les sociétés sont face à des problèmes complexes et dramatiques, qui font peser un lourd fardeau sur l'administration publique. Il semble également que les pouvoirs publics et les partenaires de la société civile prennent de plus en plus conscience que le monde de l'administration publique est à l'aube d'une métamorphose et qu'une aide est nécessaire pour faire les bons choix. Les pays qui ont répondu au questionnaire (annexe I) ont confirmé cette constatation et ont donné des preuves concrètes des mesures qu'ils ont prises pour réformer et revitaliser leurs administrations publiques au cours de la décennie écoulée.

19. Les mesures que de nombreux pays ont adoptées ces dernières années pour réformer et renforcer les administrations publiques diffèrent de celles qui ont été mises en place dans les années 80 et au début des années 90. Tout d'abord, par opposition aux programmes de revitalisation des années 80, qui résultaient de l'insistance d'institutions donatrices et d'établissements financiers extérieurs, les réformes récentes sont plus susceptibles d'être d'inspiration nationale et de viser des problèmes précis. Deuxièmement, plutôt que de se concentrer rigoureusement sur des mesures d'économie et d'appréhender la réforme de l'administration publique selon la perspective étriquée de l'économie de l'offre, les récentes mesures de revitalisation ont des objectifs multiples et reposent sur diverses stratégies pragmatiques de gestion du changement. Mais surtout, elles diffèrent des précédentes quant à la priorité donnée non seulement à l'application de techniques « commerciales » et de « satisfaction de la clientèle » – un héritage des débuts de la nouvelle gestion publique – mais également à la propagation d'une déontologie fondamentale du service public.

20. Les problèmes exposés dans les paragraphes précédents ont d'une façon ou d'une autre guidé les actions entreprises pour revitaliser l'administration publique dans la dernière décennie. Les réponses au questionnaire envoyé par le Secrétariat

ont certes fait ressortir les différences existant entre les priorités des États Membres mais également les questions d'intérêt commun. Moduler et consolider les réformes engagées dans le cadre de la nouvelle gestion publique et informatiser la gestion interne et la prestation de services publics comptent parmi des administrations publiques bien établies. En revanche, dans les anciens pays à économie dirigée d'Europe centrale et de l'Est, des Balkans occidentaux et de la Communauté d'États indépendants, et dans plusieurs des nouveaux pays industriels à économie de marché d'Asie, d'Amérique latine et, dans une certaine mesure, du Moyen-Orient et d'Afrique, la raison d'être de la revitalisation de l'administration publique était de préparer les administrations publiques aux enjeux d'un régime démocratique et aux réformes du marché. Pour les pays sortant d'un conflit, la revitalisation devait faire partie intégrante de la reconstruction de l'État, et un moyen d'endiguer la dégradation des institutions de l'État et de la société civile.

21. Dans l'Union européenne (et parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques), la revitalisation de l'administration publique est simple et complexe à la fois. Pour les États qui sont membres de l'Union européenne depuis longtemps et dont les systèmes administratifs reposent sur des valeurs plus ou moins semblables et bien enracinées, la revitalisation suppose simplement de réorienter les processus internes vers les exigences de l'utilisateur, plutôt que de restructurer les administrations de fond en comble. Ces dernières années cependant, les États membres de longue date de l'Union européenne ont dû faire face à des problèmes complexes en matière de politique publique, dont le moindre n'est pas de concilier les attentes des citoyens avec les difficultés budgétaires. Le récent « Non » de la France et des Pays-Bas au projet de constitution européenne est plus qu'un simple rejet de ce projet. Le verdict, en réalité, fait ressortir une préoccupation de plus en plus profonde sur ce qu'il faut faire pour résoudre la crise de l'État-providence. Cette crise a de lourdes conséquences pour la revitalisation des administrations publiques de l'Union européenne dans son ensemble. Pour les nouveaux membres, l'entrée dans l'Union marque un tournant majeur, où il faut faire des choix difficiles, et des ajustements importants au niveau des institutions, des pratiques de gestion et des processus deviennent absolument essentiels. Puisque l'Union européenne forme une communauté de valeurs, les nouveaux membres devraient, en mettant à exécution leurs projets de revitalisation de l'administration publique, amener leurs normes de recrutement, de promotion et de prestation des services publics au niveau européen et veiller à ce que les fonctionnaires adhèrent à un code commun de déontologie.

Nouvelles tendances et mesures de revitalisation

22. Le nombre de réponses au questionnaire mentionné plus haut (voir annexe) étant limité, il faut se garder de tirer des conclusions définitives sur les perspectives des administrations publiques des États Membres, et l'état dans lequel elles se trouvent. Mais tout semble indiquer qu'il y a une volonté de voir aboutir la revitalisation des institutions publiques partout dans le monde. Cette volonté récente de progrès va à l'encontre de la tendance qui s'était dessinée dans les années 80 lorsque la réforme du service public faisait partie, dans de nombreux pays, des programmes de restructuration économique et de réduction des dépenses, mis en œuvre à l'instigation des donateurs et des institutions financières internationales, et généralement perçus comme « imposés de l'extérieur ». Dans beaucoup de pays

aujourd'hui, et alors que les pouvoirs publics se rendent compte de la nécessité de réexaminer les rouages de l'administration publique et d'orienter les institutions publiques vers les préoccupations des citoyens, la revitalisation n'est plus perçue comme une potion amère mais comme une réaction naturelle et prudente face à des difficultés croissantes. Le principal problème est de traduire cette volonté en actes. Pour cela, il faut fédérer les forces attachées au progrès.

23. Quelles que soient les différences qui existent entre les régions ou à l'intérieur d'une même région, les raisons fréquemment invoquées en faveur d'une revitalisation sont les suivantes :

- a) Promouvoir la déontologie, la transparence et la responsabilisation de la fonction publique;
- b) Renforcer l'efficacité du service public, surtout en matière de prestation de services publics (bien que l'on ait observé un intérêt pour la gestion du rendement et de la productivité et pour la vérification de l'optimisation des ressources, particulièrement dans les pays développés, les marchés émergents et les économies en transition);
- c) Veiller à la réceptivité du service public face aux besoins et aux exigences légitimes des citoyens (grâce à l'adoption de chartes du citoyen, des prestations de serment et la mise en place d'initiatives de qualité du service public);
- d) Promouvoir le développement humain (et réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement);
- e) Favoriser la croissance économique et la stabilité macroéconomique (en se dotant et en faisant usage de la capacité de mettre en œuvre des programmes visant à promouvoir la confiance des investisseurs et à créer un milieu propice à la participation du secteur privé au développement);

24. Voici les autres raisons citées, quoique moins fréquemment que les précédentes, en faveur de la revitalisation des systèmes administratifs :

- a) Prévenir et régler les conflits et mettre en place des mécanismes pour se préparer aux situations d'urgence et une police de proximité (pour les pays aux prises avec des menaces contre la sécurité ou les pays qui sortent d'un conflit);
- b) Informatiser la gestion interne et la prestation de services publics, et promouvoir l'automatisation dans la fonction publique (ce qui est particulièrement vrai pour les administrations bien établies qui évoluent rapidement);
- c) Mieux situer la fonction publique face aux problèmes de la démocratisation et de la libéralisation économique (Afrique, Europe centrale, Europe de l'Est et du Sud-Est et Communauté d'États indépendants);
- d) Favoriser la participation des citoyens à l'administration locale et prendre des mesures de décentralisation (un aspect de la réforme démocratique);
- e) Préparer les économies nationales à leur intégration à des entités plus vastes (pour les pays qui souhaitent faire partie de l'Union européenne, accepter l'acquis communautaire est une condition préalable, ce qui suppose d'adhérer à certaines valeurs fondamentales en matière d'administration et de service public);
- f) Créer un milieu propice au développement et à l'essor du secteur privé;

g) Associer la réforme de l'emploi et des rémunérations à un redéploiement des postes et à divers programmes de réduction d'effectifs dans la fonction publique.

25. Il y a une certaine convergence de vues sur les questions d'intégrité, d'efficacité, d'efficience et de réactivité des institutions publiques, ainsi que sur l'importance du rôle joué par ces institutions dans la promotion de la croissance économique, de la stabilité macroéconomique et du développement humain. Sans voir dans les réponses des États Membres l'expression d'une totale unanimité, on peut ajouter que les mesures et les stratégies fréquemment appliquées par les pays pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement sont les suivantes : adoption de nouvelles dispositions législatives et réglementaires (citée par 73,7 % des sondés), formation et gestion du personnel et des ressources humaines (68,4 %), restructuration de l'organigramme (65,8 %), adoption de mesures anticorruption (55,3 %) et déploiement des capacités informatiques pour fournir un service de qualité (55,3 %). En revanche, la privatisation et l'élargissement des capacités de légiférer du parlement sont parmi les options peu citées (36,8 et 39,5 % respectivement). Certains des sondés ont évoqué les problèmes rencontrés en matière de délocalisation des services essentiels et surtout au niveau de la responsabilisation et du contrôle de la qualité.

26. Dans les pays qui étaient sous le joug d'un régime dictatorial, on a mis l'accent sur l'adoption de lois relatives à l'organisation des carrières dans la fonction publique; la création et la consolidation d'institutions chargées de gérer la fonction publique; l'examen des pratiques de recrutement pour veiller à ce qu'elles soient conformes aux normes les plus élevées en matière d'intégrité, de compétence et de conscience professionnelle; l'incorporation des valeurs d'impartialité et de non-sectarisme politique; l'adoption de mesures pour mettre la fonction publique à l'abri des pressions politiques et l'organisation de programmes de formation et de perfectionnement professionnel.

27. Les expériences en matière « d'administration engagée » dans certains pays témoignent de l'importance accordée, dans les récents programmes de revitalisation, aux questions qui préoccupent les citoyens. En plus de promouvoir l'adoption de processus participatifs de planification du développement et de budgétisation, ces programmes ont abouti à la mise en place de guichets uniques dans les administrations publiques nationales. Qu'ils s'appellent « centres citoyens », « service d'aide aux citoyens » ou « les citoyens d'abord », ces initiatives en faveur d'un service de qualité ont tous un objectif commun : mettre l'administration publique au service des usagers et ce faisant, réduire la pauvreté et favoriser le développement.

28. L'une des questions qui est toujours à l'ordre du jour des programmes de revitalisation dans toutes les régions du monde est celle de l'intégrité publique. C'est un problème de revitalisation qui transcende les frontières géographiques, économiques, sociopolitiques et culturelles. C'est le pivot des efforts actuels de revitalisation. L'intérêt croissant pour l'intégrité publique (également appelée, entre autres, « déontologie et valeurs », « déontologie et responsabilisation », « transparence ») ne devrait pas être une surprise. Outre le rôle qu'elle joue dans la consolidation des progrès accomplis grâce aux réformes budgétaires, macroéconomiques, institutionnelles, administratives, et autres réformes « technocratiques », la priorité accordée à l'intégrité se révèle essentielle pour

raviver et réaffirmer les valeurs et la culture traditionnelles de l'administration publique, surtout celles qui avaient, dans un certain nombre de pays, succombé à une politisation systématique ou avaient été subverties par les tendances de la nouvelle gestion publique à privatiser les entreprises publiques et à minimiser l'importance des règles.

29. Outre les mesures citées par les sondés, les mesures prises jusqu'à présent montrent l'importance accordée à l'intégrité publique partout dans le monde. Surtout dans les cinq dernières années, les cas de manquement à la morale professionnelle qui ont éclaté au grand jour ayant ébranlé la confiance des citoyens dans les organisations publiques et les entreprises commerciales, les gouvernements dans différentes parties du monde ont monté des offensives tous azimuts contre la petite et la grande corruption. Parmi les mesures adoptées, mentionnons entre autres l'adoption de lois anticorruption très strictes; la création d'observatoires de la corruption et d'organismes qui scrutent les biens déclarés; la restructuration des institutions judiciaires et des autorités de police; et le renforcement des capacités des organismes de faire des enquêtes, de rassembler des données et de partager leurs connaissances. Des lois sur la liberté de l'information sont entrées en vigueur dans plusieurs pays et les médias ont été mobilisés dans la lutte contre la corruption. Avec le temps, un large consensus s'est dégagé sur les contours et la teneur de conventions anticorruption régionales et mondiales. Citons notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption⁹; la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée¹⁰; la Convention interaméricaine contre la corruption, adoptée par l'Organisation des États américains le 29 mars 1996; la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée par l'Organisation de coopération et de développement économiques le 21 novembre 1997; et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine le 11 juillet 2003.

30. Les mesures adoptées au niveau national et international pour inculquer partout les principes de mérite, de conscience professionnelle, de responsabilisation, de service à la clientèle et d'écoute des citoyens complètent les efforts entrepris pour intégrer des normes déontologiques élevées dans les administrations publiques. Des Balkans occidentaux à l'Afrique en passant par l'Europe centrale et de l'Est, la Communauté d'États indépendants, l'Amérique latine, le Moyen-Orient, l'Asie et le Pacifique, des efforts appréciables ont été faits pour adopter des lois et formuler des codes visant à mettre la fonction publique à l'abri des réseaux d'influence politique. Citons à ce chapitre les diverses lois sur la fonction publique adoptées dans les pays qui s'appêtent à adhérer à l'Union européenne; la Charte de la fonction publique en Afrique, adoptée par la Conférence panafricaine des ministres de la fonction publique réunie à Windhoek (Namibie) en février 2001; et la Charte ibéro-américaine de la fonction publique, adoptée le 27 juin 2003 à Santa Cruz de la Sierra (Bolivie) par la Cinquième Conférence ibéro-américaine des ministres de l'administration publique et de la réforme de l'État. Les initiatives en faveur du service à la clientèle, de l'évaluation de la productivité et de la gestion du rendement lancées dans plusieurs pays devraient, si elles sont pérennisées, concrétiser la quête d'une administration publique compétente, morale et à l'écoute des citoyens, et renforcer la capacité des institutions publiques de relever les défis

en matière de développement. La difficulté, cependant, sera de garantir l'application de ces mesures.

31. Quelques pays ont mis en place des contrats prévoyant un contrôle des résultats pour responsabiliser les cadres. Cette pratique présente de l'intérêt. Dans la mesure où cette nouvelle approche en matière de sélection des cadres permet de lier l'occupation d'un poste aux résultats, on pourrait sans doute faire valoir qu'il s'agit d'un changement valable par rapport au système de l'avancement à l'ancienneté. Cependant, avant d'abandonner les pratiques de recrutement qui reposent sur la doctrine de la sécurité d'emploi, il faudrait peser les avantages que présentent les nominations sous contrat par rapport aux risques de voir resurgir la politisation et le clientélisme.

32. Outre le problème du recrutement des hauts fonctionnaires, les programmes de revitalisation en cours doivent également prendre en compte les questions de diversité. C'est une chose de glorifier les vertus du professionnalisme; c'en est une autre d'avancer des arguments impérieux et convaincants en faveur de cette doctrine dans un monde, où il existe des clivages en fonction de l'ethnie, de la religion, du sexe et de la culture. En s'efforçant d'atteindre l'objectif du professionnalisme, il ne faut pas perdre de vue les politiques en place pour corriger les handicaps historiques dont souffrent certains groupes (surtout les femmes) et veiller à ce que les membres de ces groupes soient nommés à des postes de responsabilité dans la fonction publique. En d'autres termes, les politiques qui visent à renforcer le professionnalisme devraient être mises en œuvre parallèlement aux mesures qui visent à corriger les disparités entre les sexes.

IV. Enseignements tirés par les États Membres du processus de réforme

33. Les réponses au questionnaire indiquent qu'au cours des cinq dernières années, les États Membres ont cessé d'appliquer des formules importées pour s'appliquer plutôt à reprendre progressivement en mains la revitalisation de leurs systèmes d'administration publique et à en assumer la responsabilité en veillant à ce que leurs choix s'appuient sur des besoins réels. On constate par ailleurs que la mise en œuvre de réformes d'inspiration nationale et déterminées par une demande véritable a permis aux États Membres de tirer quelques nouveaux enseignements. Parmi ceux-ci il convient de souligner la nature complexe et multiforme des systèmes d'administration publique modernes; la difficulté qu'il y a à se décider pour une stratégie réalisable en matière de réforme et de revitalisation; la nécessité de privilégier les solutions à effet immédiat tout en élaborant des stratégies cohérentes qui permettront à long terme de venir à bout des problèmes pour lesquels il n'y a pas de solution immédiate; la manière dont le renforcement des capacités peut assurer le succès et la viabilité des réformes mises en œuvre; les incidences sur les ressources; les aspects politiques de la réforme et de la revitalisation; le rôle que jouent les responsables politiques s'agissant de prôner le changement et de surmonter les problèmes liés à la gestion du changement et le rôle déterminant que jouent les organismes civiques et les organismes du secteur privé en appuyant et en complétant la prestation de services ainsi qu'en demandant des comptes. Les autres enseignements tirés concernent le lien entre la décentralisation et l'autonomisation de la population et les répercussions qu'elles ont toutes deux sur la prestation de

services en rapport avec les objectifs du Millénaire tels que l'approvisionnement en eau, l'accès à l'éducation primaire et à des soins de santé et la nécessité de mettre en place des programmes spéciaux de revitalisation conçus pour les systèmes d'administration publique après les conflits. Certains de ces enseignements sont analysés dans les paragraphes qui suivent.

A. Prise de conscience de la complexité et de la nature intégrée de l'administration publique moderne

34. Alors que les États Membres s'efforcent de saisir les subtilités des différents aspects de la revitalisation, ils en viennent à comprendre la nature fondamentale de l'administration publique moderne et en particulier son axe unificateur, suprasectoriel et multidisciplinaire et, partant, sa complexité. À cette prise de conscience vient s'ajouter le fait toujours mieux reconnu que l'administration publique ne se résume pas à un ensemble d'équilibres budgétaires ou macroéconomiques et encore moins à une politique de réduction d'effectifs et de compression des coûts. Dans un monde aux prises avec les problèmes que posent la pauvreté et l'inégalité croissante ainsi que les risques de la violence et du terrorisme, un gouvernement organisé et constitutionnel devient le seul garant de la sécurité personnelle et collective. Toutefois, le gouvernement – pour organisé et constitutionnel qu'il soit – ne réaliserait pas grand-chose en l'absence d'un système d'administration publique capable de traduire ses intentions politiques en mesures concrètes, de faire respecter ses lois et d'assurer au citoyen les services dont il a besoin. Sans une administration publique professionnellement compétente, l'État ne peut pas compter réaliser ce qu'il souhaite ni prévenir les événements indésirables. Il faut, avant toute chose, pour que le gouvernement puisse réaliser ses grands objectifs ainsi que ses objectifs spécifiques (axés sur un secteur) que des plans d'organisation soient bien conçus, que des processus soient définis et que les connaissances et les compétences provenant de divers domaines soient orientées vers un objectif commun qui leur permettra d'être utiles.

35. La demande croissante et insistante d'intégrité dans la vie publique fait ressortir encore davantage la complexité de l'administration publique moderne. Le monde d'aujourd'hui ne se satisfait pas d'un État simplement « capable »; il exige de l'État qu'il soit attentif aux besoins des citoyens, responsable devant eux, transparent et rigoureusement éthique. Les systèmes d'administration publique étant en liaison directe avec l'État, on exige de plus en plus souvent d'eux qu'ils répondent aux normes morales les plus élevées et qu'ils servent d'instrument à la mission civilisatrice de la société. Alors que le secteur des entreprises voit dans les règles une entrave dont il se passerait volontiers face à une concurrence très vive, la manière dont l'administration publique s'acquitte de ses responsabilités est généralement vérifiée en s'appuyant sur des dispositions juridiques déterminées. Contrairement aux conseils d'administration des sociétés privées qui n'ont de comptes à rendre qu'à leurs actionnaires, les agents de l'administration publique doivent se justifier devant des publics plus larges et plus divers, des groupes de citoyens et, en dernière analyse, devant la société tout entière.

B. La recherche de stratégies de revitalisation gagnantes

36. Compte tenu de la nature complexe de l'administration publique, la conception et la mise en œuvre de programmes de revitalisation est face à un problème immédiat – celui du choix d'une stratégie ou des formules à appliquer pour faire face aux problèmes actuels ou imminents. Le plus souvent, les pays qui entreprennent de réformer et de revitaliser leurs systèmes d'administration publique se trouvent face à une multitude de choix allant de la réduction pure et simple des effectifs à l'instauration de campagnes anticorruption en passant par l'examen et la restructuration exhaustifs des systèmes d'organisation ainsi que la mise en œuvre de programmes complémentaires de renforcement des capacités. Il faut pour se prononcer sur la stratégie qui donne des résultats appliquer des techniques d'analyse et de diagnostic très perfectionnées et faire participer toutes les parties concernées, en particulier les acteurs de la société civile, à l'élaboration (et à la mise en œuvre) de projets de réforme.

C. Priorité donnée aux « solutions à effet immédiat »

37. Parallèlement à la question de la démarche à suivre pour choisir une stratégie gagnante, d'autres questions se posent comme celles du choix du point de départ, de l'ordre à suivre pour exécuter les opérations et des mesures à prendre pour s'assurer que ce que l'on fait dans un domaine n'a pas pour effet d'annuler les autres choix faits en matière de revitalisation. Les expériences signalées par les États Membres indiquent clairement que la revitalisation est à la fois un événement et un processus en évolution. Lorsque les problèmes à traiter sont faciles à déceler et que les choix sont plutôt clairs (et limités), il est possible d'élaborer des projets de revitalisation assortis de délais. Citons comme exemple l'élaboration de processus et l'organisation du travail, l'édification d'une infrastructure destinée à la technologie de l'information et de la communication, l'achat et l'installation de matériel et de logiciels destinés aux systèmes et la formation de personnel en matière d'application des technologies de l'information et des communications. Il s'agit là de certaines des solutions à effet immédiat dont on espère qu'elles donneront une impulsion aux autres processus de revitalisation.

38. Toutefois, lorsqu'il s'agit de problèmes complexes tels que la restructuration de l'organigramme, la mutation du personnel, la généralisation des codes d'éthique et le changement des comportements, les responsables des programmes de réforme ont dû se préparer et préparer toutes les parties prenantes à faire des choix difficiles. Les problèmes de cette nature demandent que l'on élabore un programme d'ensemble, que l'on applique des techniques de planification à long terme et que l'on adopte des mesures visant à faire participer toutes les parties prenantes internes (fonction publique) et externes (société civile et secteur privé) à l'analyse, la mise en œuvre et le suivi du changement qui va s'opérer ainsi qu'à l'explication de ce changement. S'il est possible de se procurer rapidement du matériel de bureau sans trop perturber la bonne marche du travail, les changements qui ont des répercussions sur les carrières, les moyens d'existence et les habitudes enracinées de chacun demandent l'adoption d'une démarche plus subtile. Ces changements doivent, pour le moins, tenir compte des sentiments de crainte et d'insécurité qu'éprouve chacun.

D. Acquisition et renforcement des capacités de réforme et de revitalisation

39. La revitalisation de l'administration publique est, comme on l'a dit plus haut, complexe. Pour déceler les problèmes de la fonction publique, concevoir, élaborer, appliquer et suivre de près les processus à même de provoquer des changements puis mettre en œuvre les activités essentielles – pour tous ces processus de revitalisation ainsi que pour d'autres – il faut pouvoir compter sur la présence d'individus possédant les connaissances et les compétences voulues, ayant accès aux réseaux appropriés et manifestant une attitude appropriée. Même un élément du programme de revitalisation aussi simple que l'automatisation des procédures relatives au personnel ne peut pas se généraliser si l'on ne dispose pas d'informations et si l'on ne dispense pas aux non-spécialistes (aussi bien en ligne que dans les services administratifs et financiers) une initiation à l'informatique. En fait, l'un des obstacles que l'on a rencontrés jusqu'à présent dans l'application des dispositions des chartes et des codes de conduite de la fonction publique adoptés dans divers pays et régions est lié au fait que les fonctionnaires et leurs interlocuteurs de la société civile connaissent mal le contenu de ces textes¹¹.

40. Dans de nombreux pays, l'administration publique continue à manquer de vigueur à cause surtout d'un manque de ressources humaines et d'insuffisances au niveau de la formation et de la motivation du personnel. Pour les pays pauvres à court de fonds, les défis à surmonter dans le cadre de la réforme sont redoutables, non parce qu'ils ne savent pas comment s'y prendre, mais parce qu'ils ne disposent pas des ressources qui leur permettraient de lancer et d'appuyer la réalisation d'un programme détaillé de réformes. L'enseignement à tirer est donc que la revitalisation des systèmes d'administration publique ne s'arrête pas à la production de nouveaux organigrammes et de graphiques décrivant les flux de travaux. Elle suppose le recrutement, la formation, le déploiement et la motivation du personnel capable d'appliquer les nouveaux procédés. C'est donc dire qu'un programme de revitalisation qui ne s'appuierait¹² pas sur un corps de fonctionnaires bien formé et motivé ne serait pas viable.

41. Pour faire face à leurs besoins de renforcement des capacités, certains pays ont demandé l'aide de donateurs externes. Toutefois, l'aide que fournissent ces donateurs impose des charges supplémentaires à ceux qui en bénéficient. Ils doivent notamment prendre connaissance des priorités contradictoires des donateurs et les concilier et prévoir des structures de travail cohérentes, des procédures comptables et des modèles de présentation des rapports. On peut résoudre partiellement ce problème en soumettant ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de revitalisation à une formation à la négociation, la coordination et la gestion de l'aide mais, plus spécialement en leur permettant d'acquérir la capacité de coordonner l'aide des donateurs et d'en faire bon usage. Pour faire face au problème que pose la notion d'« appropriation » et de contrôle interne – problème que la multiplication des priorités déterminées par les donateurs ne fait qu'aggraver – il est indispensable de confier à un organisme – de préférence un organisme existant déjà et se trouvant au plus haut niveau du gouvernement – la tâche de définir le cadre stratégique qui permettrait au gouvernement d'assurer le suivi de l'assistance provenant de diverses sources et de décider de sa pertinence, de son enchaînement et de la manière de l'intégrer.

E. Financement de la revitalisation de l'administration publique

42. Les rapports émanant de divers pays confirment que la revitalisation est coûteuse. Même s'ils ne tiennent pas compte des honoraires des consultants et des frais d'assistance technique, les pays doivent quand même affecter d'importantes ressources à la formation du personnel, à la mise en œuvre et au suivi des projets et à l'établissement de rapports ainsi qu'à la gestion et la coordination courantes des réformes. Toutefois, pour que les réformes de l'administration publique puissent être viables à long terme, il faut consacrer des ressources considérables à la revitalisation.

F. Gestion de la politique de changement

43. Les expériences communiquées au Secrétariat font apparaître les aspects politiques de la réforme et de la revitalisation. Loin d'être un processus purement technique qui n'apporte aucune valeur ajoutée, le fait de secouer un système d'administration publique jusque dans ses fondations dérange non seulement les fonctionnaires dont les carrières sont en jeu mais aussi d'autres parties prenantes externes. Il est possible en tout cas que le pouvoir législatif ait sa propre idée sur l'orientation que la revitalisation devrait prendre alors que les organismes civiques et les « consommateurs » de biens publics du secteur privé apportent leur soutien à des orientations différentes et incompatibles. Dans certains pays, les réformes n'ont en fait pas pu être appliquées parce que l'on n'avait pas réfléchi à la question politique ni tenu compte des différends politiques internes. Plus une société est diverse, plus il est nécessaire d'adopter une stratégie intégrée et inclusive pour revitaliser la fonction publique.

G. Reconnaître le rôle que les responsables politiques jouent dans la revitalisation

44. Un des autres enseignements importants dégagés par les États Membres est que les tentatives de revitalisation de l'administration publique ont de bonnes chances de réussir lorsqu'elles bénéficient d'un soutien de haut niveau. Les mesures décrites dans le dernier chapitre n'auraient pas pris forme si les responsables du gouvernement et de la fonction publique de chaque pays n'avaient pas pleinement pris la mesure des défis à relever et reconnu la nécessité de revitaliser les institutions, les processus et les modalités de prestation des services de l'administration publique. Ces responsables ont indiscutablement laissé leur marque sur les réformes macroéconomiques et institutionnelles entreprises dans de nombreux pays au cours des 10 dernières années ainsi que sur les initiatives anticorruption nationales, régionales et internationales et les chartes du service public mentionnées plus haut qui ont été adoptées.

V. Orientations futures de la revitalisation de l'administration publique

45. Les efforts, à l'avenir, doivent tenir compte des difficultés rencontrées et des enseignements tirés et être axés sur la consolidation des acquis qu'ont permis les mesures de réforme et de revitalisation instituées au cours des 10 dernières années. Il faut, en particulier, souligner le rôle de l'administration publique dans le développement, renforcer les réseaux de partage des connaissances de l'administration publique et investir dans le renforcement des capacités institutionnelles et la mise en valeur des ressources humaines.

A. Le statut et l'identité de l'administration publique

46. Par sa résolution 50/225, l'Assemblée générale a transmis un message fort en ce qui concerne le rôle de l'administration publique dans le développement. En agissant de la sorte, elle a donné à l'administration publique une identité claire et, par là même, lui a insufflé la confiance nécessaire pour poursuivre les réformes et la revitalisation. Toutefois, bien que l'administration publique apparaisse de plus en plus comme une communauté de pratique, son statut en tant que discipline et domaine d'étude structuré a besoin d'être revalorisé. Les écoles et instituts d'administration publique établis dans de nombreux pays au cours des années 60 inspirent à présent un scepticisme général et sont délaissés. C'est ainsi qu'ils se voient refuser les ressources nécessaires pour élargir l'horizon des connaissances dans leur domaine.

47. Pour éviter que l'étude de l'administration publique ne prenne trop de retard sur les progrès accomplis dans la pratique, il est souhaitable qu'un nouveau programme d'action soit lancé dans le but de revaloriser l'enseignement en matière d'administration publique et les instituts de formation qui s'y rattachent, d'adapter leurs programmes d'études aux besoins des clients, de renforcer leurs capacités pédagogiques, de recherche et de consultants et accroître leur niveau de prestation. Pour assurer le bon déroulement du programme, l'Assemblée souhaitera peut-être charger le Secrétariat de solliciter la contribution des gouvernements et des écoles d'administration et de coordonner les processus précédant l'élaboration, la mise en œuvre et l'examen périodique du programme.

B. Échange d'informations entre les États Membres

48. La revitalisation de l'administration publique serait grandement facilitée si les gouvernements adoptaient des mesures visant à transformer les institutions publiques en réseaux de données et en « organisations en apprentissage ». Il faudrait pour cela, à tout le moins, édifier l'infrastructure de l'information et de la communication qui permettrait aux organismes de service public d'acquérir des connaissances « de pointe » dans leur domaine d'activité et de se tenir au courant des faits susceptibles d'avoir une incidence sur leur capacité de réaliser les objectifs stratégiques permanents.

49. Pour relever avec succès les défis d'aujourd'hui, les services publics doivent notamment être en mesure de réunir, traiter, stocker et récupérer des informations critiques ayant trait au développement – en particulier des informations portant sur

les tendances macroéconomiques, les réalisations des programmes, l'évolution des allocations budgétaires en fonction des priorités déclarées, les facteurs limitant le rendement, les flux de ressources et sur les bonnes pratiques et/ou l'échec des expériences visant la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement à l'intérieur des pays et d'un pays à l'autre.

50. Le Réseau d'information en ligne de l'ONU sur l'administration publique offre un large champ d'action aux systèmes d'administration publique qui souhaitent sincèrement échanger des connaissances et des informations avec leurs homologues dans différentes régions du monde. Depuis sa création il y a plus de cinq ans, ce réseau a servi de plaque tournante pour l'échange de données essentielles sur l'administration publique et s'il bénéficie d'un appui supplémentaire, il permettra d'échanger des informations et des connaissances sur les pratiques optimales de revitalisation de la fonction publique.

51. Par ailleurs, il est essentiel de préserver le rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion de la connaissance et des réseaux d'information. C'est là l'objectif fondamental des forums mondiaux et régionaux organisés autour de thèmes spécifiques se rapportant à l'administration publique et des réunions directives convoquées par le Secrétariat pour réfléchir aux problèmes qui se posent aux spécialistes (par exemple, la gestion des recettes publiques et l'administration fiscale, la budgétisation et la gestion financière, la gestion des ressources humaines, la décentralisation de l'administration, le renforcement et la réforme des institutions et les applications informatiques) qui relèvent de l'administration publique. Ces réunions ont notamment pour objectif de créer des communautés de praticiens qui promeuvent l'échange d'expériences et de connaissances entre les décideurs, les administrateurs et les experts.

C. Renforcement des capacités et mise en valeur des ressources humaines

52. La bonne exécution des programmes de revitalisation de la fonction publique dépend des efforts déployés par les gouvernements afin de maintenir un équilibre approprié entre les aspects institutionnels et les aspects humains de l'administration publique. Comme l'a noté le Comité d'experts de l'administration publique des Nations Unies lors de sa troisième session, il faut, pour surmonter les obstacles à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, pour le moins se pencher sur les questions institutionnelles sous-jacentes telles que la nécessité d'ancrer fermement les principes d'une bonne gouvernance dans la morale et dans la pratique, de faire respecter l'état de droit, d'encourager l'équité et l'égalité et se doter des capacités voulues pour prévenir les conflits et favoriser la paix et la sécurité.

53. Étant donné que les objectifs du Millénaire pour le développement sont conçus en termes programmatiques (plutôt qu'en termes de « projets »), leur réussite sera tributaire de la mesure dans laquelle les institutions publiques et leurs partenaires de la société civile pourront appliquer des stratégies globales d'intervention au lieu de procéder secteur par secteur comme c'était la coutume. Ceci impose un changement radical de mentalité, un changement qui permettrait de passer d'une mentalité bureaucratique attachée à la notion de « défense du territoire » à un travail en équipe

et d'une départementalisation stricte à une programmation interdépartementale (commune).

54. Les institutions ne valent que ce que valent ceux qui les dirigent. C'est pourquoi il est essentiel, tout en accordant l'attention voulue aux rouages des institutions (notamment aux dispositions juridiques et constitutionnelles qui figurent dans le mandat de chaque institution et aux relations hiérarchiques horizontales et internes) de tenir compte des aspects organiques lorsque l'on met en place des institutions. C'est l'ensemble des attributs organiques propres à chaque institution qui donne à celles-ci leur particularité et qui détermine leur capacité d'atteindre les objectifs qu'elles se fixent. Parmi ces attributs figurent notamment les connaissances, les compétences, les comportements et, avant tout, le caractère des intéressés – en particulier des individus chargés de gérer les affaires internes des institutions ainsi que des acteurs de la société civile qui sont en contact direct ou indirect avec les institutions. Ce n'est que s'ils accordent l'attention voulue à l'aspect humain du processus et, en particulier aux motifs qui poussent les individus à agir, que les programmes actuels et futurs de revitalisation auront des chances d'avoir un impact concret sur les processus internes et sur la qualité des services offerts aux usagers.

55. La prochaine série de programmes de développement des capacités ne devra pas se contenter de réfléchir aux questions institutionnelles générales, elle devra aussi prévoir des services de formation et de consultation sur des éléments cruciaux de la revitalisation – le rôle par exemple de l'administration publique dans la création des richesses (au lieu de la « lutte contre la pauvreté » sur laquelle portaient auparavant les efforts); la productivité et la gestion des résultats; les stratégies de généralisation des codes d'éthique; la négociation, la coordination et la gestion de l'aide, l'encadrement et la gestion du changement; les politiques et stratégies de décentralisation et l'engagement civique dans le cadre de la revitalisation de la fonction publique.

VI. Conclusions et recommandations

56. Les années à venir seront cruciales pour les systèmes d'administration publique partout dans le monde. En plus d'une contribution à la lutte contre la pauvreté, on demandera à ces systèmes de mettre en place les conditions indispensables à la création de richesses et à la réalisation des principaux objectifs du développement. En prévision de l'élargissement de leur rôle, certains d'entre eux ont adopté, au cours des cinq ou 10 dernières années, diverses mesures de réforme et de revitalisation. Ils ont notamment fait leur le principe de la gestion des résultats, des services de qualité et du « souci des usagers »; ont entrepris des initiatives de gouvernance; appliquent les technologies de l'information et des communications et mettent en œuvre des programmes de lutte contre la corruption. Toutefois, si la « pratique » de l'administration publique a progressé rapidement ces dernières années en réponse à la résolution 50/225, cela n'a pas été le cas de son « étude » qui reste dominée par la vision minimaliste des années 80. Ceci a de graves conséquences sur les tentatives engagées pour dissiper certaines contradictions qui sont apparues à la suite des mesures de réforme et de revitalisation entreprises ces 10 dernières années. Parmi les divergences dont les écoles et instituts d'administration publique auraient dû faciliter le règlement, il y a celles qui existent entre la demande de modification de la culture bureaucratique et les bienfaits de la

stabilité institutionnelle, entre la souplesse des modes de gestion et le caractère intangible des règles, entre le mandat national du gouvernement et les obligations internationales (aussi bien que régionales) qu'il doit assumer et entre les activités à court terme et les préoccupations à long terme.

57. La viabilité des réformes est une autre question fondamentale à laquelle il faut s'attaquer. Rien ne nuit davantage à l'enthousiasme du public qu'inspire le changement qu'une activité entreprise de manière fébrile et suivie d'une longue période d'incertitude qui finit par déboucher sur des résultats nuls ou insignifiants. C'est ce qui se produit avec les programmes de réforme décrétés d'en haut et qui éveillent une profonde méfiance dans le public, qui y voit une source potentielle de traumatismes et de tension. Le meilleur moyen de procéder est de faire participer les citoyens ordinaires à la phase de réforme dans son intégralité, c'est-à-dire depuis la conceptualisation jusqu'à l'élaboration et l'application des principaux éléments de la réforme en passant par l'analyse de risques.

58. L'ONU a un rôle important à jouer pour aider les États Membres à relever les défis qui sont exposés dans le présent rapport. C'est ainsi que l'Organisation doit :

a) Continuer à promouvoir l'adoption de principes et de critères communs ayant trait au fonctionnement de l'administration publique, tels que ceux qui sont inscrits dans les conventions régionales et internationales et dans les chartes régionales;

b) Renforcer ses activités d'échange d'informations et de connaissances et de partage de données d'expériences réussies en organisant des forums mondiaux et régionaux ainsi qu'en élargissant le Réseau d'information en ligne de l'ONU sur l'administration publique;

c) Multiplier les liens entre les administrations afin d'encourager les échanges horizontaux, notamment en créant des communautés de pratique;

d) Promouvoir l'innovation dans le gouvernement et l'administration publique en renforçant le mécanisme de récompense institué par les prix « Champion du service public » que décernent les Nations Unies et en aidant les gouvernements à mettre en place un climat qui encourage et récompense l'innovation;

e) Compte tenu du rôle déterminant que les ressources humaines jouent dans le processus de réforme, une initiative mondiale visant à renforcer la capacité de recherche, d'enseignement et de formation des écoles et instituts d'administration publique devrait être lancée;

f) Continuer à offrir aux pays en développement une assistance technique spécialisée à l'appui des mesures de revitalisation de l'administration publique en cours ou à venir afin de promouvoir des processus de réforme mis au point localement qui soient viables;

g) Renforcer les partenariats avec les autres organisations internationales et régionales ainsi qu'avec les associations relevant de l'administration publique afin de porter au maximum l'utilité de ses activités.

59. L'Assemblée générale est encouragée à se tenir au courant des processus de revitalisation des systèmes d'administration publique en cours dans le monde et à s'informer de la manière dont ils contribuent à la réalisation des objectifs de développement convenus au plan international.

Notes

- ¹ Le tsunami du 26 décembre 2004 (voir par. 15) est un exemple de problème qui nécessite le déploiement de capacités de gestion et de préparation en prévision des catastrophes, et leur fréquente mise à jour, dans le cadre des efforts permanents entrepris pour revitaliser l'administration publique.
- ² Par exemple, les souches du virus Ebola et de celui de la grippe aviaire, qui subissent des mutations constantes.
- ³ Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport mondial sur le développement humain, 2001 : Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain (New York, Oxford University Press, 2001). Voir également PNUD et UNICEF, juin 2002, Les objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique : promesses et perspectives, un rapport présenté à la demande des représentants personnels du G-8 pour l'Afrique (New York, 2002).
- ⁴ ONU, *Suivi de la situation mondiale en matière de population, 2003 : population, éducation et développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.XIII.12).
- ⁵ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2001*, (New York, Oxford University Press, 2001).
- ⁶ Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, *Analysis of Performance and Assessment of Growth and Productivity in the ESCWA Region*, 2^e édition (E/ESCWA/EAD/2004/2).
- ⁷ Fonds international de développement agricole, *Assessment of Rural Poverty, Asia and the Pacific*, (Rome, 2002).
- ⁸ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Institut de recherches économiques appliquées et Programme des Nations Unies pour le développement, 2002, *Meeting the Millennium Challenges of Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.02.II.G.125).
- ⁹ Résolution 58/4 de l'Assemblée générale en date du 31 octobre 2003, annexe.
- ¹⁰ Résolution 55/25 de l'Assemblée générale en date du 15 novembre 2000, annexe I.
- ¹¹ Voir *Déclaración Final, Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Mexique, 5 et 6 mai 2005 (Déclaration finale du Forum ibéro-américain sur la revitalisation de l'administration publique : Stratégies de mise en œuvre de la Charte ibéro-américaine de la fonction publique).
- ¹² C'est là l'une des conclusions du *Rapport mondial sur le secteur public, 2005*. Voir le *Rapport mondial sur le secteur public, 2005* des Nations Unies intitulé : *Libérer le potentiel humain inexploité pour améliorer la performance du secteur public* (publication des Nations Unies, à paraître).

Annexe

Questionnaire à remplir par les États Membres

I. Au cours des 10 dernières années, votre gouvernement a-t-il pris des mesures pour revitaliser l'administration publique ou certains secteurs de l'administration?

Oui _____ Non _____

Si vous répondez par « non », veuillez renvoyer ce questionnaire sans répondre aux questions qui suivent.

Si vous répondez par « oui », veuillez renvoyer ce questionnaire après avoir répondu aux questions II à VIII.

II. Quelles sont les priorités qui ont poussé votre gouvernement à revitaliser l'administration publique ou des secteurs connexes dans votre pays?

Par exemple :

1. La stabilité macroéconomique/le développement économique _____
2. Le développement humain (exemple : la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement) _____
3. La participation de la société civile à la définition des politiques _____
4. La prise en compte des besoins des citoyens _____
5. La prévention et le règlement des conflits _____
6. La sûreté et la sécurité publique _____
7. Le souci de transparence et d'exercice des responsabilités _____
8. La recherche de l'efficacité _____
9. La recherche de l'efficience _____
10. Autres (veuillez spécifier)

[Veuillez cocher toutes les cases pertinentes.]

III. Pour toutes les priorités sélectionnées,

1. Veuillez indiquer les objectifs atteints par votre politique de revitalisation de l'administration publique;
2. Veuillez évaluer les résultats obtenus à ce jour.

IV. Pour toutes les priorités sélectionnées, veuillez énumérer les mesures les plus importantes qui ont été prises pour atteindre les objectifs de revitalisation de l'administration publique :

Par exemple :

1. Participation des groupes d'action civique à la définition des politiques et des programmes _____
2. Amélioration du processus législatif et de la capacité de contrôle de l'organe législatif _____

3. Amélioration de l'indépendance et de l'intégrité du système judiciaire _____
4. Amélioration de l'indépendance et de l'intégrité des organes de contrôle _____
5. Adoption de nouvelles lois et règlements _____
6. Réforme des processus/procédures/pratiques (par exemple : méthodes de gestion et de budgétisation axées sur les résultats/remaniement des méthodes de travail) _____
7. Gestion financière _____
8. Mesures spécifiques de lutte contre la corruption _____
9. Loi sur la liberté de l'information et mesures d'application _____
10. Réforme du secteur public _____
11. Gestion du personnel et mise en valeur des ressources humaines _____
12. Restructuration (par exemple : création/élimination/fusion de départements gouvernementaux et au sein de ces départements, décentralisation, etc.) _____
13. Décentralisation _____
14. Mise en place de réseaux au sein du gouvernement ainsi qu'entre le gouvernement, les entreprises et les représentants de la société civile _____
15. Création d'organismes parapublics ou d'agences spécialisées _____
16. Privatisation _____
17. Mise en place de technologies de l'information et des communications (c'est-à-dire, administration en ligne) _____
18. Autres (veuillez préciser)

[Veuillez répondre à toutes les questions pertinentes.]

V. Pour toutes les priorités sélectionnées, veuillez donner une brève description :

1. Des circonstances qui ont requis la mise en œuvre de ces mesures;
2. Des changements que ces mesures ont engendrés.

VI. Comment le processus de revitalisation de l'administration publique a-t-il été géré, supervisé et évalué?

VII. Quels enseignements ont été tirés?

VIII. Décrivez les problèmes auxquels l'administration devra faire face au cours des 10 prochaines années.
