Nations Unies E/C.16/2004/2

Conseil économique et social

Distr. générale
30 janvier 2004
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Troisième session
New York, 29 mars-2 avril 2004
Point 3 de l'ordre du jour
Revitalisation de l'administration publique

La revitalisation de l'administration publique en tant qu'élément stratégique d'un développement humain durable : vue d'ensemble

Rapport du Secrétariat*

Résumé

On voit souvent dans l'administration publique un ensemble d'organismes d'État, de procédures, de mécanismes et de dispositifs, de pratiques et de méthodes d'administration des affaires publiques au service de l'intérêt général. Depuis la fin des années 70, cependant, l'expression « administration publique » a perdu peu à peu son sens et a été remplacée par celle de « gestion publique ».

Depuis lors, en effet, des réformes du secteur public visant à introduire à grande échelle, dans les services de l'État, les méthodes de gestion des entreprises privées ont été entreprises dans de nombreux pays, ouvrant la voie à une pratique différente de l'administration publique connue sous le nom de gestion publique, qui met l'accent sur la réduction du rôle de l'État, l'efficacité, l'efficience, la rentabilité, la dérégulation et le souci du client.

Plus de 20 ans après l'adoption de ces réformes, les résultats sont mitigés. On en vient de plus en plus à penser que le fait d'avoir mis l'accent sur les forces du marché, la dérégulation, l'efficience et la rentabilité dans le secteur public a eu un effet négatif sur la manière dont l'État s'acquitte de son mandat traditionnel, a ouvert la porte à des irrégularités, s'est soldé par une moindre protection des personnes vulnérables dans des domaines tels que la santé et l'éducation et est à l'origine

* La transmission tardive du présent rapport tient au fait que les réponses de certains membres du Comité ont été reçues avec retard.

04-22607 (F) 230204 240204
0422607

de défaillances dans le règlement des problèmes afférents à la sûreté de l'État. En s'évertuant à l'excès à appliquer les méthodes de gestion des entreprises privées, le secteur public a peut-être perdu de vue l'intérêt général dans certains domaines, ce qui expliquerait que la notion de gouvernance, qui met l'accent sur la participation, l'intérêt général, l'équité, la transparence et la responsabilisation, gagne de plus en plus de terrain dans la conduite des affaires publiques. Cependant, les administrations publiques manquent encore du ressort nécessaire pour recentrer leurs efforts sur les missions essentielles de l'État et les moyens de servir l'intérêt général.

À la deuxième session du Comité d'experts de l'administration publique de l'ONU en avril 2003, il a été souligné que dans la mesure où la revitalisation et la refondation de l'administration publique, devenues nécessaires pour que l'État puisse s'acquitter de son nouveau rôle, constituaient une toute première priorité, elles devaient être placées au centre des débats du Comité à ses futures réunions[a]. Il y a lieu d'étudier les moyens de revitaliser l'administration publique pour qu'elle puisse jouer le rôle indispensable et décisif qui est le sien dans des domaines fondamentaux tels que la paix et la sécurité, l'état de droit et la protection des individus et des biens et favoriser un développement humain durable.

Le présent document vise, non pas à récuser les notions de gestion publique et de gouvernance, mais à repenser l'administration publique, la gestion publique et la gouvernance pour donner une nouvelle base théorique à la revitalisation de l'administration publique. On trouvera ci-après quelques éléments de réponse possibles en la matière :

- Redéfinition et réaffirmation des missions essentielles de l'État concernant la paix, la sécurité et la stabilité, l'état de droit, l'ordre public, la création d'un environnement propre à encourager durablement l'initiative individuelle et le développement du secteur privé, la croissance économique et le développement humain;
- Création de partenariats durables et collaboration des organismes publics, de la société civile et du secteur privé;
- Promotion, dans certains pays, de la coopération entre les organismes publics et l'administration publique afin de faciliter des échanges de données sur les pratiques qui se sont révélées concluantes en matière de rénovation de l'administration publique;
- Adoption par l'administration publique de certains principes et de certaines pratiques de gestion publique et de gouvernance afin de faciliter la mise en place de systèmes d'administration publique efficients, économiques, efficaces, participatifs, souples, équitables et soucieux de leurs devoirs envers le public;
- Incorporation dans l'administration publique, de structures et d'une culture de recherche-développement en informatique, laquelle est potentiellement déterminante dans la revitalisation de l'administration publique;
- Promotion, dans le secteur public, de politiques visant à attirer, recruter et retenir le personnel le plus compétent.

[a] *Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément No 44* (E/2003/44), chap. IV, par. 3.

À sa troisième session, le Comité examinera les questions liées à la revitalisation de l'administration publique, en particulier celles concernant la création d'organismes de gouvernance et d'administration publique en Afrique, la mise en valeur du capital humain, le rôle des ressources humaines dans la revitalisation de l'administration publique, la promotion d'une gouvernance partagée et engagée et les moyens de favoriser la croissance et la bonne gouvernance d'une société de l'information et du savoir.

Ultérieurement, le Comité devra continuer à étudier la question de la revitalisation de l'administration publique et les propositions y relatives et axer ses débats sur les points ci-après :

a) Redéfinition et réaffirmation du rôle de l'État dans la vie publique;

b) Transparence, responsabilité, professionnalisme, éthique et intégrité dans la fonction publique;

c) Initiatives novatrices en matière de gouvernance et d'administration publique;

d) Mise au point d'un ensemble de mesures centralisatrices et décentralisatrices qui permette de dresser le bilan des politiques de décentralisation.

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1	5
II.	Administration publique, gestion publique et bonne gouvernance : évolution théorique et changements d'orientation successifs	2–6	5
III.	Intégration de la gestion publique et de la bonne gouvernance aux fins de la revitalisation de l'administration publique en tant que principal prestataire de services publics	7–11	7
IV.	Revitaliser l'administration publique : une action stratégique et volontariste tenant compte de la réalité du pays	12–16	8
V.	Revitaliser l'administration publique : une gouvernance collective, participative et ouverte à tous	17–20	10
VI.	Revitaliser l'administration publique : retrouver et revaloriser les principes et les valeurs de la fonction publique	21–22	12
VII.	Revitaliser l'administration publique : réformer les institutions et repositionner les ressources humaines	23–24	12
VIII.	Conclusions	25–27	13

I. Introduction

1. Dans sa résolution 50/225, relative à l'administration publique et au développement, l'Assemblée générale a souligné le rôle capital d'une administration publique saine dans le cadre du développement. Depuis, l'importance de ce rôle a été réaffirmée dans diverses instances et l'on tente, aux échelons national, régional et mondial, de doter l'administration publique de moyens supplémentaires pour qu'elle puisse appuyer les politiques de réduction de la pauvreté et de développement humain durable. En dépit de l'importance donnée à la question aux niveaux les plus élevés, les ambiguïtés théoriques et pratiques qui subsistent montrent qu'il faut revitaliser l'administration publique si l'on veut qu'elle joue un rôle de catalyseur en matière de développement. À sa réunion tenue en juillet 2003, le Comité a souligné qu'il y avait lieu d'étudier en priorité les moyens de revitaliser l'administration publique pour qu'elle puisse faire reculer la pauvreté et faire progresser la réalisation des objectifs du Millénaire en matière de développement. Le présent document donne une vue d'ensemble de la question et sert de préambule à quatre exposés, portant respectivement sur les sujets suivants : le renforcement de l'administration publique aux fins de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : la constitution de partenariats (E/C.16/2004/5), le rôle du secteur public dans la promotion d'une société du savoir (E/C.16/2004/4), la mise en place d'institutions de gouvernance et d'administration publique en Afrique (E/C.16/2004/6) et le rôle des ressources humaines dans la revitalisation de l'administration publique (E/C.16/2004/3).

II. Administration publique, gestion publique et bonne gouvernance : évolution théorique et changements d'orientation successifs

2. Pour comprendre pourquoi il est nécessaire de débattre de la question de la revitalisation de l'administration publique, il faut comprendre les courants de pensée qui sont à l'origine du contexte théorique actuel. Dans les théories et les déclarations récentes concernant la gestion des affaires publiques, on observe des changements d'orientation successifs, qui ont conduit à s'éloigner de la notion d'administration publique pour se rapprocher de celle de gouvernance, en passant par celle de gestion publique. Ces changements d'orientation font apparaître une certaine complémentarité entre les trois notions sur les plans théorique et pratique, mais sont aussi de nature à entraîner des pertes et des gains pour l'administration publique en tant qu'institution, appareil et ensemble de pratiques, de valeurs et de principes sur lesquels l'État s'appuie pour formuler ses politiques, en assurer l'application et le suivi, en dresser le bilan et évaluer la manière dont il s'acquitte de ses multiples fonctions, y compris la prestation de services indispensables au développement humain.

3. De par sa nature, l'administration publique est conçue pour servir l'intérêt général en fonction de règles touchant notamment la délégation d'autorité, la compétence, l'impartialité, la continuité, la rapidité et la précision, la prévisibilité, la normalisation, l'intégrité et le professionnalisme. En tant qu'instrument de l'État[1], elle est censée poser les fondements du développement humain et de la sécurité, c'est-à-dire la liberté individuelle, la protection des individus et des biens, la justice, le respect des droits fondamentaux, la stabilité et le règlement pacifique

des conflits, qu'ils soient liés à l'allocation et à la répartition des ressources ou à d'autres éléments. Dans cette perspective, l'administration publique est indispensable au maintien durable de l'état de droit.

4. À partir de la fin des années 70, cependant, l'administration publique a été l'objet de critiques virulentes de la part des partisans d'un renforcement du rôle du secteur privé dans le développement. Ils en fustigeaient notamment la bureaucratie et la lenteur, l'indifférence aux besoins du public, le gaspillage des deniers publics et le souci des procédures plutôt que des résultats et présentaient l'ensemble de l'appareil de l'État comme un énorme fardeau pour le contribuable. Une école de pensée est alors apparue selon laquelle les affaires publiques seraient conduites beaucoup plus efficacement si on leur appliquait les méthodes de gestion en vigueur dans les entreprises privées, qui mettent l'accent sur l'efficience et l'efficacité, la nécessité d'économiser les fonds publics, le souci du client et le recours aux forces du marché, en particulier dans le domaine économique. Renforcer le rôle et l'influence du secteur privé signifiait diminuer l'importance de l'État en tant qu'acteur de la vie publique, c'est-à-dire réduire la taille du secteur public et restreindre le champ d'action de l'administration publique. On en vint alors communément à remplacer l'expression administration publique par celle de gestion publique.

5. Au cours des années 90, cependant, le souci excessif de l'efficience et la volonté d'économiser les deniers publics ont commencé à faire sentir leurs effets : les services publics se sont détériorés, en particulier ceux qui étaient étroitement liés à la satisfaction de l'intérêt général ou à la production de biens collectifs. Il n'était pas possible de fournir des biens et services publics de manière adéquate en s'en remettant strictement au jeu des forces du marché. Si le fonctionnaire de l'État avait prêté par trop d'attention aux règles, réglementations, dispositifs de contrôle et procédures au détriment de l'efficacité des services publics, le gestionnaire public, lui, se polarisait sur l'efficience et la nécessité d'économiser les ressources, ce qui était également contraire aux intérêts du citoyen. Les failles des réglementations et des dispositifs de contrôle ont favorisé le développement de la corruption dans les services publics, où l'adoption de méthodes de gestion des ressources humaines utilisées dans le secteur privé (telles que le recours à des agents contractuels) a par ailleurs sapé l'attachement aux valeurs de la fonction publique et abouti bien souvent à favoriser l'emploi au détriment des perspectives de carrière. Finalement, le public n'a pas obtenu satisfaction, le jeu des forces du marché n'allant pas toujours, comme cela était devenu patent, dans le sens de l'intérêt général. En outre, il n'était pas toujours associé à la planification, à l'adoption, au suivi et à l'évaluation des mesures arrêtées par les pouvoirs publics, ce qui ne lui permettait pas de veiller à ce que l'intérêt général en demeure bien la préoccupation essentielle.

6. Les recherches qui ont été faites pour que les citoyens aient davantage voix au chapitre en ce qui concerne la planification et l'exécution des politiques et s'attachent à ce que celles-ci soient respectueuses de l'équité et de la transparence et encouragent la responsabilisation ont débouché sur la notion de bonne gouvernance, qui met l'accent sur la participation du public et l'intérêt général et sur la nécessité de responsabiliser fortement les hauts fonctionnaires chargés de la gestion publique. Avec elle sont également apparues les importantes notions de partenariat et de responsabilité partagée, en vertu desquelles les acteurs des secteurs public et privé et de la société civile agissent d'un commun accord aux niveaux local, national,

régional et mondial pour gérer les affaires publiques dans la perspective du développement.

III. Intégration de la gestion publique et de la bonne gouvernance aux fins de la revitalisation de l'administration publique en tant que principal prestataire de services publics

7. Compte tenu des nouvelles pratiques et théories, un double problème se pose : celui de savoir ce que signifie revitaliser l'administration publique et à quoi ressemble une administration publique revitalisée. Il doit faire l'objet d'un examen critique, ce qui signifie notamment faire le tri des nombreuses notions existantes :

> « Il est manifeste qu'il faudra de gros efforts pour faire de l'administration publique un instrument de formulation, de planification, d'application, de suivi et d'évaluation des politiques gouvernementales et de développement durable se signalant par son efficience, son efficacité, sa souplesse, sa transparence et sa capacité à rendre compte de ses actes. Dans les pays qui sortent d'un conflit, les responsables de la formulation des politiques, stratégies et programmes de renforcement de l'administration publique doivent en outre décider de l'orientation générale à suivre (constitution, reconstitution, réforme, transformation, réorganisation ou refonte totale[2]). »

Envisager de revitaliser l'administration publique amène nécessairement à se demander comment on peut aboutir à en faire un instrument plus efficace au service de l'État.

8. Si l'on considère que revitaliser signifie redonner vie ou vigueur, l'adoption de techniques de gestion publique et l'accent qui est mis actuellement sur la bonne gouvernance vont dans le sens d'une revitalisation de l'administration publique. On peut considérer cependant que l'adoption de pareilles techniques et l'ardeur mise à défendre la bonne gouvernance constituent en réalité des éléments qui sapent les fondements de l'administration publique, à savoir l'application impartiale des règles, le recours à des dispositifs de contrôle et le respect des valeurs de la fonction publique dans le cadre des principes de la continuité, de la compétence et de la prévisibilité.

9. Une position médiane serait plus favorable à la revitalisation de l'administration publique en tant que prestataire de services publics et instrument de l'État dans l'exercice de ses fonctions essentielles. Au point de vue de la théorie, l'administration publique a un lien consubstantiel avec la gestion publique et la bonne gouvernance. L'erreur commise par les tenants de l'application de méthodes de gestion dans les services de l'État et par les partisans de la bonne gouvernance a été de la percevoir comme n'ayant de lien ni avec l'une ni avec l'autre. Une analyse approfondie montre au contraire que sans administration publique ni la gestion publique ni la bonne gouvernance ne peuvent porter leurs fruits. Il faut tenir compte de cette primauté dans la revitalisation de l'administration publique et, avant tout, déterminer exactement en quoi consiste cette revitalisation.

10. Premièrement, il est impératif de reconnaître, d'accepter et de réaffirmer le rôle de l'administration publique en tant que facteur décisif d'une bonne gestion des

affaires publiques et d'une bonne gouvernance. Deuxièmement, les principales fonctions d'une administration publique jouant un tel rôle doivent être redéfinies, en particulier celles dont l'exercice serait compromis si elles étaient confiées au secteur privé ou à la société civile : justice, sécurité, réglementation et prestation de services indispensables au développement humain tels que l'éducation, les services de santé et la protection de l'environnement. Il est devenu patent qu'une administration publique surdimensionnée, remplissant des fonctions qui gagneraient largement à être exercées par le secteur privé ou la société civile, ne peut être efficace.

11. Toutefois – et il s'agit là du troisième aspect de la revitalisation de l'administration publique –, l'administration publique, si elle doit prendre un nouveau départ, ne doit pas se contenter comme elle l'a fait jusqu'à présent d'exercer en exclusivité ses fonctions réglementaires ni d'assurer la prestation de services de manière paternaliste et monopolistique. Elle doit reconnaître l'importance et les avantages des partenariats entre les divers acteurs afin d'agir en synergie avec le secteur public et la société civile aux niveaux local, national, régional et mondial et de rassembler un maximum de données d'expérience, connaissances, compétences et ressources pour répondre aux besoins du public. Les partenariats constitueront donc un facteur décisif de sa revitalisation, qui consistera finalement à combiner les caractéristiques les plus intéressantes des trois types de pratiques administratives (administration publique, gestion publique et bonne gouvernance) pour en faire un instrument efficace, efficient, souple, transparent et responsable au service de l'État. De manière générale, une administration publique revitalisée devrait être dotée (au niveau de ses institutions, structures, mécanismes, procédures, réseaux, relations, méthodes de travail et règles de fonctionnement hiérarchique) d'attributs tels qu'elle puisse être efficiente, efficace, économique, transparente, responsable, équitable et capable de s'adapter aux besoins du public et permette la participation d'une grande diversité d'acteurs de tous les secteurs à tous les niveaux. Le rôle central joué par une administration revitalisée dans le cadre du développement humain devra être aussi mieux reconnu et valorisé. L'importance de l'administration publique comme acteur essentiel et point d'ancrage de la vie publique est admise même par les partisans d'une gouvernance « politique » et/ou « démocratique », de même qu'il est reconnu que l'existence d'institutions politiques (telles que les entités chargées de l'organisation des élections, les parlements, les organismes de défense des droits de l'homme, etc.) ne suffit pas à garantir la disponibilité des services publics : il faut encore que les mécanismes de l'administration publique chargés de la planification et de la prestation de ces services soient rationalisés.

IV. Revitaliser l'administration publique : une action stratégique et volontariste tenant compte de la réalité du pays

12. Le fonctionnement de tous les États repose sur l'administration publique mais le cadre dans lequel doit s'effectuer la revitalisation et l'objet pour lequel elle est conçue et adaptée doivent être les facteurs qui déterminent la forme et la nature de l'administration. Pour bien comprendre quels sont les facteurs internes et externes qui facilitent ou entravent la revitalisation et savoir quelles sont les capacités institutionnelles requises pour aller de l'avant, il faut procéder à une analyse en

profondeur de la situation et du contexte. La revitalisation ne s'accommode ni de mesures générales ni de réformes toutes faites. Par exemple, dans les pays développés, la revitalisation de l'administration publique peut avoir pour objet la préservation et la gestion des richesses afin qu'elles servent au mieux les intérêts des citoyens. À l'inverse, dans les pays en développement, l'objectif ultime peut être l'atténuation de la pauvreté et l'instauration de conditions propices à un développement humain durable. Dans des situations aussi différentes, il est manifeste que l'administration publique ne sert pas exactement les mêmes propos ni n'est organisée de façon identique, même si l'on est en droit d'attendre que les valeurs et les principes fondamentaux soient proches.

13. Les buts que la revitalisation de l'administration publique doit permettre d'atteindre sont définis à trois niveaux : au niveau mondial avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), au niveau régional, par exemple avec le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), et au niveau national sous forme de stratégies nationales de développement. Il ne faut cependant pas perdre de vue que réformer l'administration publique comme une fin en soi n'est pas très lucratif. Tant dans les pays en développement que dans les pays développés, la revitalisation de la gouvernance et de l'administration publique, notamment le renforcement des capacités de direction, est envisagée comme un moyen de parvenir au développement durable, d'améliorer les conditions de vie des personnes démunies et de mettre un terme à la dégradation des milieux naturels au niveau mondial ainsi que de porter remède aux problèmes auxquels la planète doit faire face. À l'heure actuelle, concrétiser les objectifs du Millénaire pour le développement est une nécessité impérieuse au niveau mondial. De façon schématique, il s'agit :

- D'éliminer la pauvreté extrême et la faim;
- De généraliser l'éducation primaire;
- De promouvoir l'égalité des sexes et d'aider les femmes à s'émanciper;
- D'améliorer la santé maternelle;
- De lutter contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies;
- De veiller au respect de l'environnement dans une optique à long terme;
- De mettre en place un partenariat mondial en faveur du développement.

14. Au niveau mondial, l'administration publique constitue un passage obligé en ce qui concerne la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Tout d'abord, les valeurs et principes (dignité, égalité, équité, liberté, solidarité, tolérance, respect de l'environnement et responsabilité partagée) que les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont réaffirmés dans la résolution 55/2 de l'Assemblée générale dans laquelle les OMD sont énoncés ne peuvent être ni défendus ni respectés sans une administration publique efficace. Par leur collaboration et leur coopération, la société civile et les entités du secteur privé à tous les niveaux jouent un rôle décisif mais leur action ne fait que se greffer sur les missions et les fonctions essentielles de l'administration publique, garante de l'intérêt général. Dans le même ordre d'idées, parce qu'ils sont ambitieux, les objectifs du Millénaire pour le développement cités ci-dessus ne pourront être réalisés sans une administration publique qui s'attache à adopter des politiques, des stratégies et des programmes appropriés et fructueux et qui fournit les capacités de

direction et les ressources nécessaires à l'exécution des politiques. Au niveau régional, les initiatives visant à encourager un développement humain durable et la lutte contre la pauvreté resteront lettre morte si l'administration publique nationale est inefficace. À cet égard, le NEPAD, qui fait du renforcement de la bonne gouvernance et de l'administration publique des éléments essentiels de l'exécution de l'ensemble du programme, est très instructif.

15. L'exemple du Rwanda peut servir d'illustration à ce qui se fait au niveau national. Soucieux de revitaliser son administration publique, ce pays a entrepris de se doter d'une nouvelle constitution conçue pour orienter l'action dans le temps afin de répondre aux besoins de la population. On trouve dans le texte du préambule de la Constitution nationale des explications concernant la manière dont le projet s'est déroulé :

> « En vue d'élaborer une Constitution répondant aux attentes de la population et adaptée au contexte sociopolitique du pays, la Commission juridique et constitutionnelle a opté pour une approche participative et inclusive c'est-à-dire celle qui assure la pleine participation de la population. Un plan de consultation a été préparé à cet effet. Il devait offrir aux Rwandais un cadre permettant d'exprimer facilement leurs idées et de faciliter l'exploitation et le traitement des informations recueillies. […] Il importe de préciser qu'outre les thèmes spécifiques figurant dans la plupart des constitutions classiques, certains aspects propres au contexte rwandais ont été débattus à fond afin de tirer des principes à intégrer dans la nouvelle Constitution. Il s'agit entre autres des valeurs positives de la culture rwandaise et des mécanismes pour en assurer la promotion, de la jouissance effective des droits et des libertés, de la protection des personnes défavorisées de la communauté, des acquis positifs de la transition tels que la décentralisation, les juridictions-gacaca, etc.[3] »

16. Il est manifeste que le Rwanda n'a pas laissé aux seuls spécialistes du droit ni aux seuls représentants du système administratif existant le soin d'élaborer la Constitution mais qu'il a sollicité l'avis de tous les intéressés afin de l'adapter aux besoins des différentes composantes. Ces exemples internationaux, régionaux et nationaux illustrent à quel point une administration publique efficace est indispensable au développement humain.

V. Revitaliser l'administration publique : une gouvernance collective, participative et ouverte à tous

17. L'un des aspects qui doivent cadrer avec les aspirations du public concerne la façon dont l'administration publique dans son entier (institutions, structures, lois, modes de fonctionnement, procédures et orientations générales) est organisée dans des circonstances données. Traditionnellement, le soin d'organiser l'administration publique a été confié à des spécialistes (par exemple dans les domaines du droit, des politiques, des orientations, de l'organisation ou de l'administration publique), ce qui a pour effet de transformer le public en simple sujet, en cible passive ou, dans certains cas, en participant convié à la dernière minute à prêter appui et légitimité aux politiques. Il faut désormais associer directement le public non seulement au fonctionnement de l'administration publique mais aussi au choix des buts recherchés et aux activités de suivi et d'évaluation des résultats obtenus. Cela va de

pair avec la transparence, la responsabilisation des intéressés et la gouvernance collective. Le caractère universel sur lequel se fondent les administrations publiques traditionnelles va à l'encontre de ce que signifie et de ce qu'entraîne la gouvernance collective. L'administration publique considère le public comme constituant un ensemble homogène, or ce n'est pas à un mais à des publics que l'on a affaire selon les circonstances et les besoins.

> « Le mot "public" est presque synonyme du mot "universel". Or nous ne nous adressons pas à un seul public, mais à plusieurs publics sous forme de communautés, de groupes de population, de groupes d'intérêt et d'une multitude de particuliers, de citoyens et de résidents dont les besoins sont tous très différents les uns des autres. C'est l'existence de ces différents publics qui fait qu'il est impossible d'offrir des services fondés sur un seul modèle[4]. »

18. Que l'administration publique opère aux niveaux mondial, régional, national ou local, la diversité des publics visés, des intérêts et des besoins à satisfaire selon des modalités complexes fait qu'il est hautement souhaitable que les différents groupes visés s'associent aux activités de l'administration publique (choix, planification, exécution, suivi et évaluation). Les activités de revitalisation devraient suivre les mêmes principes participatifs. La Charte ibéro-américaine de la fonction publique, adoptée à la cinquième Conférence ibéro-américaine des ministres de l'administration publique et de la réforme de l'État, met tout particulièrement l'accent sur ce point :

> « Diverses expériences nationales ont démontré qu'il convient, voire qu'il est indispensable, pour les pays ibéro-américains de rechercher, lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques de réforme et de modernisation des administrations publiques, des soutiens majoritaires ou des consensus politiques ou politico-sociaux sur lesquels fonder les décisions à prendre, en vue d'assurer la viabilité et la durabilité de leurs institutions. On constate que les décisions relatives aux politiques de réforme ou de modernisation des administrations publiques sont souvent prises en situation de crise, du fait même des caractéristiques propres à de telles situations, ce qui, compte tenu de l'urgence et de la nécessité d'adopter des mesures à très court terme, rend presque impossible la recherche de consensus et de soutiens majoritaires. Ce qui précède montre que les gouvernements et les pouvoirs politiques et sociaux doivent anticiper la nécessité de ces politiques de réforme et de modernisation, afin de disposer du temps nécessaire pour réunir les conditions indispensables à leur adoption à la majorité ou par consensus[5]. »

19. La même importance est donné au principe de la participation et de la consultation, qui est énoncé dans la Charte de la fonction publique en Afrique comme suit :

> « Il appartient à l'administration de veiller à ce que les mécanismes de participation et de consultation impliquant la société civile et d'autres acteurs soient effectivement mis en oeuvre à travers des structures consultatives ou des organes-conseils[6]. »

20. Une administration publique revitalisée doit être fondée sur une interaction entre trois types d'acteurs, les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé, et contribuer aux échanges auxquels ils procèdent. Aujourd'hui, encourager pareils échanges est au coeur même de la gouvernance et de fait d'une

administration publique efficace. C'est en consultant et en obtenant le concours des différents intéressés que l'on évitera en partie ou en totalité de faire des exclus aussi bien au sein des mécanismes de décision qu'en ce qui concerne les services proposés et que l'on retrouvera et revalorisera ce qui fait la noblesse de la fonction publique.

VI. Revitaliser l'administration publique : retrouver et revaloriser les principes et les valeurs de la fonction publique

21. L'administration publique retrouvera ses lettres de noblesse si elle est en mesure de démontrer son utilité dans diverses circonstances. Compte tenu de la conjoncture mondiale, régionale et nationale, elle gagnera en stature en contribuant de façon notable à la lutte contre la pauvreté et au développement humain durable non seulement en créant des conditions dans lesquelles les principales parties prenantes du secteur privé et de la société civile opéreront sans entrave, mais aussi en planifiant clairement les activités et en proposant des services publics de base tels que l'éducation et les services de santé, sans lesquels il ne peut y avoir ni réduction de la pauvreté ni développement humain durable. C'est en fournissant des services de base et en s'acquittant de ses fonctions de réglementation que l'administration publique est au contact direct de la société civile. C'est donc dans ces domaines qu'elle peut démontrer son utilité en servant le public dans le respect des principes et des valeurs qui sous-tendent la fonction publique.

22. La Charte de la fonction publique en Afrique met en avant les principes de l'égalité du traitement, de la neutralité, de la légalité et de la continuité. Elle pose également les principes suivants comme constituant des aspects essentiels de la fonction publique en Afrique : proximité et accessibilité des services; participation, consultation et médiation; qualité et efficience; évaluation des services; transparence et information; célérité et délais de réponse; exactitude et confidentialité des données concernant les citoyens; professionnalisme, éthique, intégrité et probité morale. La modernisation de l'administration publique dans les régions où il y a eu une réflexion participative sur la question au niveau politique devrait passer par des initiatives tendant à concrétiser de façon durable les engagements qui auraient été pris, tels que ceux énoncés dans les deux chartes susmentionnées.

VII. Revitaliser l'administration publique : réformer les institutions et repositionner les ressources humaines

23. Pour nobles qu'ils soient, les principes et les valeurs ne peuvent trouver une application efficace si les mécanismes institutionnels ne s'y prêtent pas. Revitaliser l'administration publique signifie établir des institutions ou réformer les institutions existantes afin qu'elles puissent fonctionner efficacement. Ces institutions devront être dotées de ressources humaines disposant des connaissances, des qualifications et des qualités voulues et pouvant compter sur des réseaux adaptés afin de s'acquitter de façon rationnelle des tâches qui sont celles de l'administration publique. Il faut donc aussi renforcer les capacités des ressources humaines dans la

fonction publique. Une administration publique revitalisée doit pouvoir se doter des ressources humaines dont elle a besoin, les mettre en valeur et les utiliser au mieux. Les mécanismes institutionnels et le personnel qui y travaille doivent être capables de nouer des partenariats avec d'autres parties prenantes et groupes du secteur privé et de la société civile afin de faciliter la gouvernance collective, ou gouvernance partagée.

24. La gouvernance collective repose sur la participation, la transparence, l'information et l'échange de connaissances ainsi que sur la capacité de s'adapter à de nouveaux modes de pensée dans une société axée sur l'information. Une administration publique revitalisée devra donc maîtriser les principes sur lesquels reposent la création et l'administration d'une société de l'information tout en veillant à ce que chacune de ses composantes adopte les attributs d'une organisation soucieuse de se perfectionner afin de faciliter et d'accompagner les changements, de relever les défis et d'exploiter les possibilités de la mondialisation. Elle contribuera ainsi à l'essor de la société de l'information et en bénéficiera. À cet égard, les relations de l'administration publique avec la société de l'information sont de deux types. D'un côté, elle doit s'intéresser à la façon dont la société de l'information l'aide à s'acquitter des nouvelles fonctions qui lui sont dévolues en raison des changements d'orientations et, de l'autre, elle doit participer à la construction de cette société. Il importe tout particulièrement de tenir compte de cette relation duelle lorsque l'on réglemente la société de l'information.

VIII. Conclusions

25. **La revitalisation de l'administration publique constitue un facteur décisif en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et la lutte contre la pauvreté. D'un point de vue théorique, faire de la gestion publique et de la bonne gouvernance des instruments de gestion des affaires publiques fait partie d'un processus qui tend à prêter un nouveau souffle à l'administration publique. À ce stade, les initiatives de revitalisation de l'administration publique devraient tenir compte de ces trois notions que sont l'administration publique, la gestion publique et la bonne gouvernance, tout en reconnaissant le rôle central dévolu à l'administration publique en raison de l'accent que celle-ci met sur l'intérêt général et la mission supérieure de l'État. Une administration publique revitalisée imprimera un nouvel élan aux échanges entre les acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile, ce qui facilitera la participation et la collaboration aux activités de développement humain durable et encouragera la transparence et la responsabilisation. À l'inverse, si l'administration publique pêche par manque d'efficacité, les différents acteurs tendront à prendre leurs distances, cédant la place à la désorganisation et à la survie individuelle, au détriment de l'intérêt général. La corruption et les comportements contraires à l'éthique risqueraient de se répandre largement, tout comme le manque d'intégrité dans la gestion des affaires publiques et les réglementations inadaptées, ce qui pourrait entraîner une augmentation de la criminalité et de l'insécurité ainsi qu'un développement sauvage de nature à fragiliser encore davantage les personnes les plus vulnérables, telles que les enfants et les handicapés, et à accentuer la pauvreté. L'administration publique en tant qu'instrument de l'État garant de l'intérêt**

général doit être revitalisée afin de soutenir l'action en faveur des objectifs du Millénaire pour le développement.

26. **À sa deuxième session en avril 2003, le Comité a constaté qu'il était urgent de donner un nouveau souffle à l'administration publique afin que l'État puisse jouer son rôle en s'adaptant aux changements et recommandé que ce sujet soit placé au centre des débats de ses prochaines réunions**[7]**. Le Comité examinera donc à la session en cours les questions relatives à la revitalisation de l'administration publique et s'intéressera tout particulièrement à la création d'institutions de gouvernance et d'administration publique en Afrique, à la mise en valeur des ressources humaines, au rôle des ressources humaines, à la promotion d'une gouvernance participative et partagée et à l'essor et à l'administration de la société de l'information et du savoir.**

27. **Le Comité devra examiner plus avant la question de la revitalisation de l'administration publique et formuler des propositions en la matière. Il s'intéressera aux aspects suivants lors de ses futures réunions** :

a) **Redéfinition et réaffirmation du rôle de l'État dans les domaines concernant l'intérêt général et le développement socioéconomique :**

Au vu de l'intérêt que présentent les partenariats et la gouvernance collective et participative en matière de développement humain durable et d'atténuation de la pauvreté, il convient de redéfinir et de réaffirmer le rôle de l'État vis-à-vis du secteur privé et de la société civile. À cet égard, il faudra répondre à un certain nombre de questions, notamment : i) Le rôle de l'État est-il universel ou évolue-t-il en fonction des réalités de chacun des pays? ii) Pourra-t-on s'inspirer de ce que font certains pays pour formuler des cadres de travail permettant de redéfinir et de réaffirmer les missions de l'État? iii) Quelles modalités et politiques devrait-on retenir pour redéfinir et réaffirmer le rôle de l'État? iv) Qui assumera la responsabilité générale de la redéfinition et de la réaffirmation du rôle de l'État?

b) **Repositionnement et réorganisation de la fonction publique afin qu'elle fasse siens les principes suivants : bonne gouvernance, partenariat, transparence, responsabilisation, professionnalisme, éthique et intégrité** :

La revitalisation de l'administration publique passe par son repositionnement en tant qu'institution partenaire apte à renforcer les capacités afin que la prise de décisions ne soit plus l'apanage de quelques-uns. Une administration publique ouverte à tous doit également être plus transparente, plus responsable et plus digne de confiance. Il faut que la réforme de l'administration publique se déroule selon les principes généraux qui régissent la « bonne gouvernance ». Les partenariats constituent un élément fondamental de la « bonne gouvernance » et doivent être considérés comme un instrument clef pour la gestion du développement et comme un cadre institutionnel qui rend compte de son action et est axé sur les objectifs communs de la lutte contre la pauvreté et du développement humain durable. De façon générale, les partenariats entre les pouvoirs publics et les entités non gouvernementales portent sur tels ou tels domaines ou telles ou telles questions et sont assortis d'échéances souvent à court terme et sans aucun lien les unes avec les autres, ce qui entrave la mise en place de mécanismes de contrôle des obligations liées aux responsabilités, le renforcement des capacités des

partenariats et la conduite d'évaluations qui permettraient de s'assurer que les partenariats contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques à long terme. Si l'on entend faire des partenariats des éléments de bonne gouvernance et des mécanismes ouverts à tous dans lesquels les décisions se prennent en toute connaissance de cause, il faut prêter une attention soutenue aux aménagements institutionnels, aux changements de procédures (y compris, au besoin, aux mandats confiés par les organes délibérants), et au renforcement des capacités de toutes les entités partenaires.

c) **Innovations en matière de gouvernance et d'administration publique** :

Il faut aborder la question de la revitalisation de l'administration publique avec un esprit novateur et abandonner les méthodes entachées d'archaïsme. Dans de nombreux cas, il conviendra de mettre au point des mesures novatrices adaptées à des circonstances données, mais dans d'autres il sera possible d'appliquer des mesures qui ont fait leurs preuves ailleurs. Il faudra toutefois s'assurer que ces nouvelles mesures peuvent être effectivement transposées ailleurs avant d'aller de l'avant.

d) **Adoption de politiques alliant centralisation et décentralisation en vue de promouvoir un développement centré sur l'être humain** :

La gouvernance décentralisée a le vent en poupe dans un certain nombre de pays parce qu'elle est perçue comme fournissant un cadre structurel qui permet à la population et aux collectivités locales de participer à la lutte contre la pauvreté, avec l'appui de partenaires nationaux, régionaux et internationaux. Elle ne doit pas cependant être considérée comme une solution à tous les problèmes de développement. Il faut parvenir à un équilibre entre centralisation et décentralisation qui tienne compte du contexte et des capacités des différentes parties prenantes. À cet égard, il faudra répondre à un certain nombre de questions, dont certaines revêtent une grande importance : i) Quels sont les objectifs de la décentralisation? ii) Quels sont les modes de décentralisation adaptés à telle ou telle situation? iii) Quelles capacités faudra-t-il renforcer afin de mener à bien la décentralisation? iv) Dans des États très centralisés, comment peut-on appuyer toutes les étapes d'une politique de décentralisation (mise au point, formulation et exécution)? v) De quels exemples peut-on s'inspirer de par le monde pour faciliter la formulation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des politiques de décentralisation?

Notes

[1] Voir Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État* (Éditions du Seuil, Paris, 1991).

[2] Voir John-Mary Kauzya, *Approaches, processes and methodologies for reconstructing governance and public administration in post-conflict countries: Selected Casesfrom the experience of the DESA in Africa*, document présenté à la réunion du Groupe spécial d'experts sur le thème : « Instaurer durablement la paix : reconstruire les dispositifs de gouvernance et l'administration publique aux fins d'un développement pacifique et durable », organisée par le Département des affaires économiques et sociales à Yaoundé (Cameroun), les 14 et 15 juillet 2003.

[3] Voir <http://www.embarwanda-china/Constitution.htm>.

[4] Voir F. Neil Brady, « Publics: Administration and the Ethics of Particularity », dans *Public Administration Review*, septembre/octobre 2003, vol. 63, No 5.

[5] Voir A/58/193, annexe II, par. 1 et 2.

[6] Voir l'article 9 de la Charte de la fonction publique en Afrique, adoptée par la troisième Conférence panafricaine des ministres de la fonction publique, tenue à Windhoek (Namibie) les 5 et 6 février 2001.

[7] *Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément No 44* (E/2003/44), chap. IV, par. 3.