

Réforme de l'administration publique

Note de pratique



USE FRENCH LOGO

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	<i>i</i>
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	<i>ii</i>
PREMIÈRE PARTIE : LE PNUD ET LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	1
1. Introduction	1
2. Le rôle de la réforme de l'administration publique dans la réduction de la pauvreté : cadre conceptuel	2
2.1 Qu'entendons-nous par « réforme de l'administration publique » ?	2
2.2 Évolution de la réforme de l'administration publique	2
2.3 Tendances récentes de la réforme de l'administration publique	3
2.3.1 La réforme de l'administration publique et les OMD	4
2.3.2 L'approche du développement fondée sur les droits	4
2.3.3 La mondialisation	5
2.3.4 La décentralisation	5
3. Mandat et portefeuille actuel du PNUD	5
3.1 Mandat du PNUD	5
3.2 Portefeuille actuel du PNUD	6
4. Principales questions et domaines d'appui	6
4.1 Réforme de la fonction publique	7
4.1.1 Mission	8
4.1.2 Formation	9
4.1.3 Contrôle de l'effectif	9

4.1.4	Système de carrières ou système de postes.....	10
4.1.5	Arrangements de gestion de la fonction publique.....	10
4.1.6	Rémunération.....	11
4.1.7	Égalité des sexes et promotion sociale	13
4.1.8	Gestion des performances : mérite, promotions et titularisation.....	13
4.1.9	Politisation et nominations politiques	14
4.2	Amélioration du système d'élaboration des politiques	14
4.3	Restructuration de la machinerie gouvernementale	15
4.3.1	Examens fonctionnels	15
4.3.2	Technologies de l'information et des communications et e-gouvernance	16
4.3.3	Institutions publiques favorables à la démocratie	17
	Réforme du système de gestion des recettes et des dépenses	17
	DEUXIÈME PARTIE : CONSEILS PRATIQUES POUR LA PROGRAMMATION	18
5.	Le créneau du PNUD.....	18
6.	Amélioration des programmes de RAP.....	21
6.1	Approches	21
6.1.1	Points d'entrée et ordre des interventions	21
6.1.2	Gagnants et perdants	22
6.1.3	Recherche des appuis et encouragement du leadership	23
6.1.4	Prise en compte des différentes traditions administratives	25
6.1.5	Intégration de l'approche des droits de l'homme.....	25
6.1.6	Mesure des progrès	26
7.	Leçons générales à retenir de la mise en œuvre.....	26
8.	Ressources et liens utiles.....	27
	Ressources et sites web du PNUD	27
	Autres liens utiles	28
	Documents imprimés disponibles auprès du siège du PNUD ou en ligne	29
	Autres ressources :	31

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

BAsD	-	Banque asiatique de développement
BDP	-	Bureau des politiques de développement
CEI	-	Communauté des États indépendants
DfID	-	Department for International Development (Royaume-Uni)
DSRP	-	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FENU	-	Fonds d'équipement des Nations Unies
IFI	-	Institutions financières internationales
OCDE	-	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OMD	-	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	-	Organisation non gouvernementale
OSC	-	Organisation de la société civile
RAP	-	Réforme de l'administration publique
TIC	-	Technologies de l'information et des communications
PMA	-	Pays les moins avancés

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La réforme de l'administration publique (RAP) occupe historiquement une place centrale au sein des interventions du PNUD. Aujourd'hui, le PNUD appuie 380 projets entrepris dans 112 pays, qui couvrent divers aspects de la RAP. Toutefois, chose paradoxale, il est aussi très difficile de définir dans ce domaine un rôle à la mesure des ressources de l'organisation. Par ailleurs, plusieurs autres acteurs ont renforcé leur rôle en matière de RAP. Ceci a amené le PNUD à réexaminer et à réviser sa position stratégique.

La présente note de pratique considère que la gouvernance démocratique constitue une composante clé dont dépend la réalisation des OMD. Une administration publique efficace, sensible, transparente et responsable de ses actions est un élément central de la gouvernance démocratique ainsi qu'un instrument fondamental de mise en œuvre des stratégies gouvernementales visant à la réalisation des OMD. Dans les PMA et les pays en situation de post-conflit, en particulier, en raison du sous-développement du secteur privé, l'administration publique se voit forcée de jouer un rôle majeur en matière de prestations de services et de fournir une infrastructure économique éminemment nécessaire. Mais surtout, la présence d'une fonction publique non partisane est essentielle au bon fonctionnement de la démocratie, en ce qu'elle autorise une succession politique pacifique et harmonieuse et, de ce fait, un véritable pluralisme.

Les programmes conçus par le PNUD dans le domaine de la RAP, compte tenu du mandat de l'organisation relatif à la réduction de la pauvreté et à l'appui du respect des droits de l'homme, doivent viser à un impact maximal à long terme sur les pauvres et les défavorisés (en particulier les femmes et les groupes marginalisés). Le PNUD doit donc veiller tout particulièrement à assurer la participation de ces groupes à la conception et à la mise en œuvre des programmes de RAP en tenant compte, à l'évidence, des spécificités politiques et culturelles du pays considéré. Par ailleurs, la concentration du PNUD sur la RAP n'est pas seulement informée par son attachement à une approche du développement axée sur les droits de l'homme, mais elle en est également une conséquence. En premier lieu, l'une des notions cardinales de la Déclaration du Millénaire est celle du droit au développement, droit que garantit la bonne gouvernance. En second lieu, les composantes clés de l'approche axée sur les droits de l'homme ne peuvent être obtenues qu'avec l'aide d'une administration publique efficace. La présente note de pratique définit le créneau spécifique du PNUD dans le domaine de la RAP. L'approche pro-pauvres et axée sur les droits de l'homme adoptée par le PNUD dans ce domaine repose sur deux piliers qui sont l'ouverture du gouvernement et la décentralisation.

La présente note porte principalement sur le pouvoir exécutif. Elle procède selon une approche informée par la pensée récente en matière de gestion des affaires publiques, qui s'inspire de divers autres domaines de recherche ainsi que du secteur privé pour élaborer de nouvelles solutions, qui replace le secteur dans son contexte culturel et politique et qui conçoit les gestionnaires des affaires publiques comme des agents actifs et motivants. Elle reconnaît aussi, par ailleurs, qu'un grand nombre des réformes radicales tentées dans des pays tels que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont trop ambitieuses et présentent de réels dangers pour les pays en développement. Le simple fait d'obtenir de l'administration publique qu'elle se conforme à la volonté de ses maîtres politiques est souvent, en soi, un défi de taille.

L'exposé s'articule en deux parties. La première partie présente le cadre conceptuel de la RAP, rappelle le mandat du PNUD et résume les problèmes liés à la RAP. La deuxième partie est consacrée aux avantages comparatifs du PNUD et propose des orientations pratiques et des instruments utiles aux fins de la programmation d'activités dans le domaine de la RAP. Les enseignements tirés par le PNUD de son examen des initiatives actuelles de RAP et des évaluations

de projets terminés donnent aux praticiens des indications sur les façons d'aborder les interventions dans ce domaine.

La présente note de pratique est le fruit d'un processus largement participatif entrepris sous la direction du conseiller de politique pour la RAP en poste à New York et en conjonction avec le conseiller de politique pour la RAP du SURF de Bangkok. Elle a bénéficié de nombreux débats menés sur le réseau de la Pratique de la gouvernance démocratique, de contributions des conseillers de politique du Groupe de la gouvernance démocratique du BDP au siège du PNUD et au sein des SURF et de la participation de l'équipe de la Pratique de la gouvernance démocratique.

PREMIÈRE PARTIE : LE PNUD ET LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

1. Introduction

Au [Sommet du Millénaire des Nations Unies](#), les dirigeants du monde entier ont placé le développement au cœur même de l'ordre du jour mondial en adoptant les [Objectifs du Millénaire pour le développement \(OMD\)](#). Présent sur le terrain dans 166 pays, le PNUD tire parti de son réseau mondial pour aider le système des Nations Unies et ses partenaires à sensibiliser et à suivre les progrès accomplis tout en reliant les pays aux connaissances et aux ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs. La Déclaration du Millénaire, sur laquelle sont fondés les OMD, reconnaît l'importance de la gouvernance démocratique, dont l'administration publique est une composante clé, et le rôle essentiel qu'elle joue dans la réalisation de ces objectifs.

Une administration publique efficace, réceptive, transparente et responsable de ses actes est non seulement d'une importance primordiale pour le bon fonctionnement de la nation mais constitue également l'instrument fondamental de mise en œuvre des stratégies gouvernementales visant à la réalisation des OMD. Également, l'administration publique étant l'un des principaux véhicules de la relation entre l'État et la société civile, l'appui en faveur de la RAP est un moyen en vue de la réalisation des objectifs supérieurs du développement et tout particulièrement de la croissance équitable, de la réduction de la pauvreté, de la paix et de la stabilité.

L'importance d'une administration publique opérante a été réaffirmée par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/277 sur l'Administration publique et le développement, où elle note que « l'efficacité, la responsabilité, l'efficacité et la transparence de l'administration publique, aux niveaux national et international, ont un rôle décisif à jouer dans la réalisation des objectifs convenus au plan international, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire ». Dans ce contexte, la résolution « souligne qu'il est nécessaire de promouvoir le renforcement des capacités administratives et de gestion du secteur public, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition ».

La présente note de pratique établit un cadre stratégique conçu pour fournir un appui à l'administration publique et, par suite, à la gouvernance démocratique. Sur la base des leçons de l'expérience, elle opère une synthèse de la pensée et des approches pragmatiques de la question, met en relief les principaux domaines d'appui et propose des orientations pratiques et des recommandations en matière de programmation des interventions dans le domaine de l'administration publique, ainsi que des jalons, des outils opérationnels et des références. La première partie expose le cadre conceptuel de la RAP; la seconde signale les avantages comparatifs du PNUD, offre des orientations pratiques et indique divers instruments disponibles pour les programmes de RAP.

2. Le rôle de la réforme de l'administration publique dans la réduction de la pauvreté : cadre conceptuel

2.1 Qu'entendons-nous par « réforme de l'administration publique » ?

L'administration publique fait référence à :

- 1) *L'ensemble des fonctions et services* (politiques, règles, procédures, systèmes, structures organisationnelles, personnel, etc.) financés par le budget de l'État et chargés de la gestion et de la direction des affaires du pouvoir exécutif et de ses interactions avec les autres parties prenantes de l'État, de la société et de l'environnement extérieur.
- 2) *La gestion* et la mise en œuvre de l'ensemble des activités du gouvernement ayant trait à la mise en application des lois, règlements et décision du gouvernement et les activités de gestion liées à la fourniture de services publics.

La réforme de l'administration publique peut être de très vaste portée et comprendre des changements de processus dans des domaines tels que les structures organisationnelles, la décentralisation, la gestion du personnel, les finances publiques, la gestion axée sur les résultats, les réformes réglementaires, etc. Elle peut également comporter des mesures de réforme ciblées telles que la révision du statut de la fonction publique.

La présente note porte sur le pouvoir exécutif. Elle n'examine pas les problèmes du pouvoir législatif ni du pouvoir judiciaire qui sont analogues à ceux du pouvoir exécutif mais qui s'en distinguent dans le détail. Elle procède selon une approche informée par la pensée récente en matière de gestion des affaires publiques, qui s'inspire de divers autres domaines de recherche ainsi que du secteur privé pour élaborer de nouvelles solutions, qui replace le secteur dans son contexte culturel et politique et qui conçoit les gestionnaires des affaires publiques comme des agents actifs et motivants. Elle reconnaît aussi, par ailleurs, qu'un grand nombre des réformes radicales tentées dans des pays tels que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont trop ambitieuses et présentent de réels dangers pour la plupart des pays en développement. Le simple fait d'obtenir de l'administration publique qu'elle se conforme à la volonté de ses maîtres politiques est souvent, en soi, un défi de taille.

À l'évidence, une note de pratique sur la RAP ne saurait traiter à elle seule de toutes ces questions. En conséquence, conformément à l'approche de la gouvernance démocratique du PNUD, certains des éléments extrêmement complexes de la RAP (décentralisation, anti-corruption, e-gouvernance et accès à l'information) feront l'objet de notes de pratique distinctes et sont, en fait, considérées comme des sous-pratiques. D'autres questions importantes (telles que l'administration publique dans les pays en état de crise, l'impact du VIH/sida sur l'administration publique dans les pays les plus durement affectés, la prise en compte systématique de l'égalité des sexes dans la réforme de l'administration publique, etc.).

2.2 Évolution de la réforme de l'administration publique

L'intérêt croissant pour la RAP dans les pays en développement procède de trois voies distinctes.

- A. La nouvelle gestion publique. Un certain nombre de pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Australie, États-Unis et Canada) ont commencé, au début des années

1980, à mettre en œuvre de larges programmes de réformes qui ont fourni des modèles et des expériences susceptibles d'être appliqués dans les pays en développement. La nouvelle gestion publique vise à réduire le rôle de l'État en appliquant les principes de gestion du secteur privé aux organisations du secteur public. La diffusion enthousiaste de ce modèle dans les pays en développement a été perçue par certains comme une nouvelle tentative de colonisation de l'administration du développement par le biais d'une approche occidentale standardisée de la RAP. Toutefois, le langage de la nouvelle gestion publique et les principes de l'accent mis sur le client, de la décentralisation, de la séparation de l'élaboration et de l'application des politiques, et le recours aux partenaires du secteur privé pour les prestations de services continuent d'informer la pensée actuelle sur la RAP.

- B. Les réformes de l'ajustement structurel. Au milieu des années 1980, les efforts de réforme de l'administration publique dans les pays en développement, appuyés par les institutions financières internationales (IFI), étaient concentrés sur la réduction des coûts globaux du gouvernement, principalement par la privatisation des entreprises d'État et la réduction de la masse salariale afin de ramener les dépenses gouvernementales à des niveaux durables et de libérer des ressources pour les employer de manière plus bénéfique pour l'ensemble de l'économie. Toutefois, la plupart des réformes du service public appuyées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel se sont heurtées à une résistance considérable (notamment parce que dans de nombreux pays, le secteur public est le principal employeur formel) et leur mise en œuvre a rarement abouti.
- C. Transition d'une économie planifiée à une économie de marché et d'un système à parti unique au multipartisme politique. La chute de l'Union soviétique a persuadé les autorités des pays socialistes de procéder à des changements de régime économique pour adhérer de plus près aux principes de l'économie de marché, cette évolution ayant souvent eu lieu en conjonction avec des réformes politiques. Au cours des années 1990, un grand nombre d'économies, tout particulièrement en Europe centrale et orientale, mais aussi dans certains pays de l'Asie du Sud-Est, ont entrepris cette transition. Ce processus s'est accompagné d'une réorientation du système d'administration publique.

2.3 Tendances récentes de la réforme de l'administration publique

Malgré les arguments néo-libéraux influents des années 1980 et 1990 qui militaient en faveur d'un désengagement de l'État, les sondages récents indiquent que les citoyens veulent des institutions de l'État qui soient démocratiques, efficaces dans leur emploi des ressources publiques, efficaces dans les prestations de services publics mais aussi robustes et capables de résister aux puissantes forces mondiales. Les gens veulent que l'État et son administration publique agissent en tant que promoteurs du bien-être social et économique, capables d'assurer une juste répartition des chances, une gestion durable des ressources et un accès équitable aux possibilités (politiques, économiques, sociales et culturelles). Une administration publique bien établie a joué dans l'histoire un rôle bien plus important pour le développement économique, on peut l'affirmer, que les élections libres ou la représentation parlementaire. Dans les PMA et dans les pays en phase de post-conflit en particulier, le secteur privé sous-développé a besoin d'une administration publique qui joue un rôle majeur en matière de prestations de services et de mise à disposition d'une infrastructure économique des plus nécessaires. Mais par dessus tout, une fonction publique non partisane est essentielle pour la démocratie car elle autorise une succession politique paisible et ordonnée et, de ce fait, un véritable pluralisme.

Ces dernières années, la gestion du secteur public est perçue de plus en plus comme consistant en davantage que la modernisation des institutions de l'État et la réduction des

coûts de la fonction publique. Elle a également pour objet de favoriser la formation de partenariats dynamiques avec la société civile et le secteur privé, d'améliorer la qualité des prestations de services, de renforcer les responsabilités sociales et d'assurer une large participation des citoyens aux processus décisionnels et à la rétro-information concernant les performances de la fonction publique.

2.3.1 La réforme de l'administration publique et les OMD.

La Déclaration du Millénaire reconnaît l'importance de la gouvernance démocratique, dont l'administration publique est une composante clé, et le rôle essentiel qu'elle joue dans la réalisation des objectifs de développement énoncés dans la déclaration. L'appui accordé en vue de la modernisation des institutions de l'État est lié à la réalisation des OMD de plusieurs manières. Tout d'abord, l'accroissement de l'efficacité de l'administration publique libère dans les pays pauvres davantage de ressources qui peuvent être allouées aux mesures visant à la réalisation des OMD. En second lieu, du fait de l'accroissement de la transparence et de l'éradication de la corruption, moins de ressources rares sont détournées de la réalisation des OMD. En troisième lieu, la présence d'une administration publique qui répond aux besoins des citoyens, et notamment des femmes et des marginalisés, est essentielle pour assurer la durabilité des accomplissements obtenus dans le cadre des OMD. Enfin, le renforcement de la redevabilité des institutions de l'État est une caractéristique essentielle des stratégies gouvernementales en ce qu'il comble le déficit démocratique, ce qui est d'une importance clé pour la réalisation des OMD dans le contexte général de la Déclaration du Millénaire.

2.3.2 L'approche du développement fondée sur les droits

Le concept de la gouvernance a évolué récemment et l'exercice des libertés démocratiques ayant été associé au développement humain durable, le rôle des institutions de l'État en matière de fourniture de services et de protection des lois et des libertés a pris une place plus importante dans la pensée du développement. L'accent mis durant la dernière décennie sur la lutte contre la corruption et la transparence est l'une des suites de cette évolution.

La concentration du PNUD sur l'administration publique n'est pas seulement informée par son attachement à une approche du développement axée sur les droits de l'homme, mais elle en est également une conséquence. En premier lieu, l'une des notions cardinales de la Déclaration du Millénaire est celle du droit au développement, la bonne gouvernance étant essentielle pour garantir ce droit. En second lieu, les composantes clés de l'approche axée sur les droits de l'homme ne peuvent être obtenues qu'avec l'aide, entre autres, d'une administration publique efficace. Ce sont notamment :

- La participation au processus décisionnel et la transparence de ce processus. La participation, à tous les stades du processus du développement, est un droit et cela impose à l'État et aux autres acteurs l'obligation d'instituer un environnement propice à la participation de toutes les parties prenantes.
- La non discrimination. L'équité et l'égalité concernent tous les droits et sont des ingrédients clés du développement et de la réduction de la pauvreté.
- L'habilitation. Les gens doivent être en mesure d'exercer leurs droits de l'homme en ayant recours à divers instruments de nature juridique et politique.
- La redevabilité des acteurs. Les institutions et les acteurs publics et privés doivent rendre compte de leurs actions au public, en particulier aux pauvres, promouvoir et protéger les droits de l'homme et être tenus responsables si les dispositions garantissant ces droits ne sont pas appliquées.

Enfin, étant donné que l'approche axée sur les droits cherche à développer non seulement les capacités des détenteurs des droits à faire usage de leurs droits et à en recueillir les avantages mais aussi les capacités des débiteurs d'obligations à s'acquitter de celles-ci, elle accroît les pressions qui incitent l'administration publique à placer les pauvres et les membres des groupes marginalisés au centre des politiques et des stratégies de développement.

2.3.3 La mondialisation

Les pressions de la mondialisation ont attiré une attention accrue sur le secteur public. Capable d'assurer l'intégration des gens, la mondialisation s'est aussi avérée capable d'en marginaliser beaucoup. Pour lutter contre cet effet adverse, il faut appliquer des approches qui favorisent la transparence, la redevabilité et la participation des parties prenantes aux débats de politique, ainsi qu'un gouvernement qui emploie ses ressources de manière efficace pour permettre aux citoyens d'entrer en concurrence sur le marché mondial et pour réduire l'écart entre les habitants les plus pauvres et les habitants les plus riches de notre planète. La mondialisation n'accroît pas seulement le besoin d'instances internationales et régionales fortes pour assurer le dialogue, l'élaboration mondiale des politiques et l'application des accords et règlements internationaux; elle renforce également les pressions en faveur de gouvernements nationaux forts, possédant les compétences requises pour s'intégrer et négocier dans un contexte mondial et les capacités nécessaires pour résister aux forces mondiales qui négligent les revendications et les défis particuliers des pays en développement, notamment ceux des pays les moins avancés (PMA).

2.3.4 La décentralisation

Dans de nombreux pays, les interventions de RAP se situent dans le contexte de la décentralisation. L'un des grands inconvénients de nombreuses initiatives de décentralisation est l'insuffisance des capacités administratives des entités de l'administration publique au niveau local et l'absence de redevabilité de ces entités envers les populations locales. Le succès de la décentralisation exige la présence d'un centre efficace à partir duquel on procède; il faut, par exemple, prêter attention aux mécanismes de transfert des ressources fiscales, aux mécanismes qui permettent d'informer la planification et la budgétisation locales et de les intégrer dans la planification et la budgétisation nationales, aux systèmes de suivi et de supervision liés au budget et à la mise en place de régimes de ressources humaines appropriés.

3. Mandat et portefeuille actuel du PNUD

3.1 Mandat du PNUD

Dans le domaine de la RAP, du fait de son mandat, le PNUD s'attache à concevoir des programmes qui auront un impact maximal à long terme sur les pauvres et les défavorisés (en particulier les femmes et les groupes marginalisés) et qui, par conséquent, veillent tout particulièrement à assurer la participation de ces groupes à la conception et à la mise en œuvre de ces programmes. Il s'agit également d'éviter dans toute la mesure du possible les solutions qui risquent d'appauvrir la population, même lorsqu'elles semblent porteuses d'avantages à long terme pour l'ensemble du pays. Selon l'expérience du PNUD ces futurs avantages se concrétisent rarement. Le succès de la réforme dépend de l'appropriation nationale et de l'appui de la population et de ses représentants politiques, appui qui fléchit dès lors que les parties prenantes considèrent que la réforme a essentiellement pour elles des effets adverses. Il convient en outre de tenir compte comme il se doit du contexte politique et culturel, pour des raisons non seulement morales mais également pragmatiques étant donné

que les programmes qui se heurtent à des oppositions politiques ou culturelles produisent rarement les résultats escomptés.

3.2 Portefeuille actuel du PNUD

Le PNUD a récemment analysé son expérience en matière de RAP dans le cadre des travaux de préparation de la présente note (voir [A Review of Current and Recent Public Administration Reform Interventions by UNDP \[1999-2003\]](#) disponible sur le site de la sous-pratique de la RAP à <http://www.undp.org/governance/public.htm>). Cette étude comprend un examen des projets en cours, des évaluations des projets achevés et des examens internes de l'expérience. Il en ressort qu'en 2003, le PNUD appuyait 380 projets dans 112 pays et 3 régions. La majorité de ceux-ci (240 projets soit 63 % du portefeuille) étaient mis en œuvre dans des pays à développement humain moyen et pour la plupart dans la région Europe et CEI, avec 118 projets dans 27 pays (soit 31 % du portefeuille). Quarante-huit projets (soit 13 %) étaient entrepris en Afrique. Le tableau ci-dessous donne le détail des projets par région et par type d'intervention selon la typologie établie dans le document du Fonds d'affectation spéciale thématique sur la gouvernance démocratique.

Région	% de projets
Asie et Pacifique	21,32 %
États arabes	17,37 %
Afrique	12,63 %
Amérique latine et Caraïbes	17,63 %
Europe et CEI	31,05 %
Type de projet	% de projets
Projets visant à promouvoir une fonction publique professionnelle par un allègement des effectifs, une réforme du régime de rémunération, une organisation des postes, des systèmes de gestion des performances et des initiatives offrant des possibilités de carrière aux femmes	7,14 %
Projets ayant pour objet de former les fonctionnaires par des programmes généraux de formation et de renforcement des capacités ainsi que par des programmes de formation spécialisés et techniques	63,27 %
Projets d'examen fonctionnel visant à améliorer les choix de politiques et les réformes, à réorganiser la structure administrative et à établir des cadres juridiques cohérents de gouvernance de la fonction publique	16,73 %
Projets visant à promouvoir l'usage des TIC pour renforcer les services publics par l'élaboration de stratégies d'e-gouvernance et l'établissement de systèmes de gestion de l'information	12,86 %

Les leçons tirées de l'analyse de ces projets ainsi que de l'évaluation de projets passés ont servi à informer la présente note de pratique. Par ailleurs, notamment dans le domaine de la gestion axée sur les résultats, les réformes récentes du PNUD lui-même sont appliquées dans le cadre d'activités pilotes novatrices qui permettront d'en dégager des enseignements.

4. Principales questions et domaines d'appui

Le renforcement des capacités de l'administration publique doit se situer à trois niveaux, à savoir les niveaux individuel, institutionnel et sociétal. Au niveau individuel, il consiste à

instaurer des conditions dans lesquelles les fonctionnaires peuvent entreprendre un processus continu d'apprentissage et d'adaptation au changement, en faisant fond sur les connaissances et les savoirs existants et en les développant et en les orientant dans de nouvelles directions. Cela exige une nouvelle approche de la gestion des ressources humaine; cela signale aussi l'importance de la gestion des connaissances en tant que nouveau véhicule d'accroissement de l'apprentissage. Au niveau institutionnel, il faut appliquer une approche analogue. Au lieu de créer de nouvelles institutions, souvent d'après des modèles étrangers, l'appui devrait viser à la modernisation de l'appareil administratif en accordant la priorité aux systèmes et aux processus. Il est particulièrement important ici de renforcer les capacités dans les domaines de l'appui des politiques, de l'efficacité organisationnelle et de la gestion des recettes et des dépenses. Il faut enfin, au niveau sociétal, renforcer les capacités pour instaurer une administration publique plus interactive qui soit en mesure de tirer des leçons de ses activités et de l'information en retour provenant des administrés. Un changement sociétal est nécessaire pour que les gens perçoivent l'administration publique comme un fournisseur de service attentif à leurs besoins et responsable de ses actions et pour assurer un suivi de ses performances.

Sur ces bases, la RAP s'articule en quatre grandes composantes :

- i) La réforme de la fonction publique, qui concerne les ressources humaines du secteur public, à savoir les capacités des fonctionnaires, leur rémunération et leur statut.
- ii) L'amélioration de l'efficacité et de la sensibilité du système d'élaboration des politiques.
- iii) La réforme de l'appareil gouvernemental, qui concerne les règles, les institutions et la structure de l'administration nécessaires pour appliquer les politiques gouvernementale, notamment avec l'adjonction de nouveaux instruments d'administration publique tels que les systèmes d'e-gouvernance et d'e-gouvernement.
- iv) La réforme du système de gestion des recettes et des dépenses publiques.

4.1 Réforme de la fonction publique

La réforme de la fonction publique, qui implique le renforcement des capacités de la fonction publique pour lui permettre de remplir son mandat, et définie comme comprenant les questions du recrutement, de l'avancement, de la rémunération, des effectifs, de l'évaluation des performances et questions connexes, constitue encore la majeure partie des programmes de RAP des pays (encore qu'elle ne soit pas aussi fréquemment financée par l'intermédiaire du PNUD). Historiquement, elle s'est concentrée sur la nécessité de maîtriser les coûts de personnel du secteur public par un allègement et une restructuration, mais elle s'est élargie pour viser à long terme à créer une force de travail de taille adéquate, réunissant les compétences appropriées, se montrant motivée, respectueuse d'une éthique professionnelle, axée sur le client et responsable de ses actes.

Le coût global de la fonction publique reste, certes, un sujet de préoccupation valable. La résolution du problème, en s'attaquant aux causes de l'envolée de la masse salariale de la fonction publique qu'ont connue de nombreux pays dans les années 1970 et 1980 figure toujours en bonne place à l'ordre du jour. Par ailleurs, plus récemment, d'autres problèmes sont venus s'ajouter à celui-là, mieux compris et ayant trait davantage à la qualité des prestations de la fonction publique et à la motivation des fonctionnaires. Il s'agit notamment des questions suivantes :

1. Médiocrité de la gestion des performances aboutissant à des encouragements insuffisants à fournir de bonnes prestations.
2. Systèmes de recrutement et d'avancement qui reflètent mal les réalités du pays, étant souvent trop axés sur l'éducation formelle et ne parvenant pas à attirer ou à promouvoir des gens qualifiés.
3. Politisation de la fonction publique.
4. Absence de mission ou manque de respect du public.

On trouvera ci-après les principaux problèmes auxquels les gouvernements font généralement face lors de la conception de programmes de réforme de la fonction publique.

4.1.1 Mission

Les partenaires du développement ont trop souvent sous-évalué les immenses réserves de fierté nationale et de responsabilité sociale que recèlent de nombreux pays en développement. S'il ne s'agit de rien d'autre qu'un premier pas, le fait d'avoir une mission définie peut contribuer à donner un sens de l'orientation et une volonté d'engagement au sein de l'organisation, soit pour l'ensemble de celle-ci, soit pour ses diverses entités et composantes :

- En établissant une vision partagée pour l'administration publique;
- En aidant les cadres à préciser dans leur pensée ce qu'est la vocation de l'organisation;
- En apportant aux cadres et au personnel la focalisation nécessaire pour réaliser les objectifs de l'organisation;
- En inspirant au personnel un sentiment d'appartenance à l'organisation;
- En établissant un cadre dans le contexte duquel il est possible de déterminer des cibles et objectifs plus précis;
- En indiquant clairement au public la raison d'être de l'organisation.

La définition et l'orientation de la mission se concrétisent dans la déclaration de mission.

Déclaration de mission de la fonction publique de Singapour

NOTRE MISSION

Nous travaillons avec le Gouvernement élu pour façonner l'avenir de Singapour, forger une vision commune chez les Singapouriens et faire de cette vision une réalité.

Nous sommes les gardiens de l'indépendance, de la souveraineté, de la sécurité et de la prospérité de Singapour.

Nous soutenons la justice et l'égalité, guidés par les principes de l'incorruptibilité, de la méritocratie et de l'impartialité.

NOS OBJECTIFS

Nous bâtissons une nation dynamique, efficace et vivante, caractérisée par l'excellence et dotée d'un environnement sûr, sain et stable.

Nous créons des conditions optimales pour assurer la réussite de Singapour et faire progresser le niveau de vie des Singapouriens.

Nous favorisons l'instauration d'une société cohésive et harmonieuse fondée sur le respect et le souci du bien-être de nos concitoyens.

NOS CLIENTS

Nous fournissons un service de qualité, attentif, efficace et courtois.

Nous traitons nos clients avec équité et honnêteté, selon des normes élevées de professionnalisme, d'intégrité et de conduite.

Nous faisons de notre mieux pour aider nos clients et répondre à leurs besoins

NOTRE PERSONNEL

Nous apprécions notre personnel. Nous maximisons leur potentiel par une formation et un développement continus. Nous l'encourageons à améliorer constamment ses connaissances, ses aptitudes et ses capacités.

Nous confions à notre personnel des responsabilités stimulantes et éminemment valables. Nous attendons de lui qu'il fasse preuve de dévouement, d'ingéniosité et d'esprit d'entreprise. Nous lui fournissons les outils, les ressources et l'environnement requis pour faire un bon travail.

Nous exigeons des membres de notre personnel de bonnes capacités de travail en équipe. L'élaboration de plans solides et leur mise en œuvre efficace ne sont possibles que si les gens de divers niveaux et possédant diverses capacités travaillent en étroite coopération.

NOS CONVICTIONS

Le respect envers chaque fonctionnaire est la première condition d'un service exceptionnel et d'un engagement sans faille.

Le changement est essentiel pour maintenir et accroître la compétitivité internationale de Singapour sur le marché mondial.

La volonté d'excellence nous incite à faire de notre mieux dans tout ce que nous faisons.

L'apprentissage auprès des autres, sur la base des informations en retour et compte tenu des erreurs, est la meilleure façon de bénéficier de l'expérience.

Un leadership hardi, judicieux et ouvert aux nouvelles idées et perspectives est essentiel pour effectuer des progrès réguliers et obtenir des résultats supérieurs.

L'élaboration de cette déclaration fait partie du processus d'orientation, de même que la diffusion et l'expression de la mission sur le plan interne et externe. (Voir l'exemple de Singapour.)

4.1.2 Formation

La présence d'un personnel sous-qualifié et possédant une expérience insuffisante, parfois promu trop rapidement à des postes de haute responsabilité, est un problème universel dans les services publics des pays en développement et la formation constitue une composante

essentielle de la quasi totalité des programmes de RAP. Les activités vont de formations techniques spécialisées à l'apport de connaissances générales et de notions de gestion de base. Au cours de la décennie écoulée, un accent accru a été mis sur la formation générale, notamment sur la sensibilisation des fonctionnaires de l'État aux grands buts de développement de leur mandat et à des questions transversales telles que l'égalité des sexes, le VIH/sida et la protection de l'environnement. Plus récemment encore, certains pays se sont concentrés sur la formation au leadership et à la gestion du changement (voir l'encadré sur le Lesotho.) Les grandes questions à considérer en matière de formation sont les suivantes : a) la pertinence de la formation; b) le choix des candidats à la formation; et c) la

Formation en Slovénie

Il existe une grande diversité d'établissements d'éducation et de formation en Slovénie, mais la formation en cours d'emploi des fonctionnaires de l'État est coordonnée par l'Académie administrative relevant du ministère de l'Intérieur. La plupart des formateurs sont des sous-traitants et le rôle de l'Académie consiste à organiser plutôt qu'à dispenser la formation. La nouvelle Loi sur la fonction publique comprend toute une section consacrée à la formation et introduit un élément de concurrence dans le processus pédagogique. L'accent a été mis récemment sur une convivialité et une accessibilité accrues de l'administration publique et sur la fourniture de services à tous les citoyens. Les améliorations au plan de l'efficacité et de la sensibilité et l'adoption de mesures d'évaluation des performances sont appuyées par la mise en œuvre d'un programme continu et intensif de formation en cours d'emploi pour la nouvelle fonction publique.

rétenition des membres du personnel une fois qu'ils ont été formés. Parmi les multiples types de formation disponibles, c'est la formation en cours d'emploi qui est la plus fréquente. Pour le personnel de niveau subalterne, cette formation peut aussi comprendre des cours dans des établissements d'enseignement locaux ou des détachements alors que pour les cadres moyens et supérieurs, les formations spécialisées se sont avérées utiles. Les voyages d'étude à l'étranger jouissent généralement d'une grande popularité, mais ils coûtent cher et se prêtent aux abus. Tout programme de formation est une forme d'à-côté et il convient de choisir les candidats de manière scrupuleusement transparente. Toutefois, il est rarement efficace par rapport aux coûts d'investir dans la formation des fonctionnaires à moins qu'il n'existe un programme d'amélioration de leurs conditions d'emploi. La crainte d'un exode des fonctionnaires nouvellement formés vers le secteur privé est souvent exagérée (étant donné que les fonctionnaires choisissent rarement de renoncer à leurs avantages), mais le danger de travail au noir augmente et la motivation tend à diminuer. Il est important qu'une politique nationale de formation soit en place pour assurer la durabilité des programmes. Enfin, la formation est généralement limitée aux fonctionnaires du gouvernement central. Or, avec la décentralisation, il devient de plus en plus important d'inclure les fonctionnaires locaux dans les programmes de formation nationaux.

4.1.3 Contrôle de l'effectif

Le contrôle de l'effectif est la fondation de toute la gestion de la fonction publique. La première étape d'un programme de réforme doit être de déterminer qui est employé dans le secteur public, les tâches auxquelles ils sont affectés et le montant de leur rémunération. Ce recensement est toutefois étonnamment difficile à réaliser et peut prendre un temps considérable. S'il apporte une certaine visibilité et des avantages à court terme, par

l'élimination des emplois fantômes, ces avantages ne sont pas aussi substantiels qu'ils pourraient l'être et il est rarement utile à long terme s'il n'est pas assorti d'une réforme permanente des systèmes de rémunération et de gestion du personnel. Il est essentiel de dispenser une formation appropriée aux responsables du recueil et de la compilation des données et de mettre en place des mécanismes de résolution des différends. L'instrument principal de contrôle de l'effectif traditionnel consiste en des listes du personnel approuvées par le bureau central des ressources humaines ou par le ministère des Finances, ou par ces deux entités, contenant tous les postes de l'administration et servant au budget ainsi qu'au recrutement et aux promotions. Dans de nombreux pays en développement, les postes non établis constituent une part importante de la masse salariale totale et les emplois décrits comme temporaires sont souvent permanents en réalité. Bien que les obligations juridiques de l'État envers les détenteurs de ces postes soient généralement limitées, il y a là cependant une dépendance politique. Il a été reproché au modèle traditionnel d'être intrinsèquement incrémentiel (les cadres se faisant concurrence pour chaque poste, un à la fois) et de décourager l'adoption d'une approche globale de la dotation en personnel et du budget qui donnerait aux cadres une discrétion accrue en ce qui concerne les ressources, tant humaines que financières. Certaines approches novatrices, bien qu'encore rares, promeuvent à présent une approche plus managériale du contrôle de l'effectif, en mettant l'accent davantage sur l'obtention de résultats tout en respectant les limites des « dépenses courantes » convenues (voir le cas du Viet Nam.)

4.1.4 Système de carrières ou système de postes

Les systèmes d'emplois publics fondés sur le mérite se répartissent en deux grandes catégories, à savoir les systèmes de carrières et les systèmes de postes. Les systèmes de carrières sont fermés dans le sens où l'on y entre généralement aux niveaux inférieurs et où les postes de responsabilité plus élevée sont pourvus de l'intérieur. Dans les systèmes de postes, au contraire, l'accent est mis sur le choix du bon candidat pour le poste à pourvoir. Le système des carrières est associé en général avec les traditions juridiques à code civil et le système à base de postes avec les traditions anglo-saxonnes. Le choix du système relève de la responsabilité du gouvernement et doit se faire par consultation et délibération du personnel technique concerné et des décideurs politiques. Étant donné qu'un grand nombre des récents progrès réalisés dans le domaine de l'administration publique se situent dans la tradition anglo-saxonne, on constate une tendance à privilégier les caractéristiques des systèmes de postes. Chaque système a ses avantages et ses inconvénients. Si le système de postes permet un apport de nouvelles compétences dans la fonction publique au point où celles-ci sont nécessaires et tend à libérer les cadres pour leur permettre de se concentrer sur les résultats, le système des carrières est plus apte à encourager les bonnes performances et à assurer la rétention du personnel une fois que des investissements dans la formation de celui-ci aient été consentis. Lorsque les autorités gouvernementales décident de greffer certains mécanismes d'un système sur l'autre, elles devront s'assurer de la compatibilité des nouveaux mécanismes et des systèmes en place et veiller à ce qu'ils soient bien compris dans le contexte des traditions existantes. La quasi totalité des systèmes des pays en développement sont de type hybride et adoptent divers aspects des systèmes de carrières et de postes. Ainsi, les pays à tradition de code civil pourront trouver des exemples utiles de structures à postes dans le modèle français des dernières décennies, par exemple, sans être obligés de se limiter strictement aux variantes de la tradition anglo-saxonne.

4.1.5 Arrangements de gestion de la fonction publique

Il y a deux grands types d'arrangements de gestion de la fonction publique concernant le personnel : soit une commission de la fonction publique de type anglo-saxon et son organe exécutif, soit un service du personnel ou un comité interministériel avec son bureau exécutif

relevant du Premier ministre ou d'un ministre du Cabinet chargé de la fonction publique dans les pays de droit civil. En outre, il existe généralement aussi un organisme de contrôle financier relevant du ministère des Finances, chargé de la gestion de la paie et du contrôle budgétaire. Les consultants habitués à la tradition anglo-saxonne privilégient généralement l'approche de la commission de la fonction publique alors que les autres promeuvent les solutions de type droit civil. Si les commissions de la fonction publique ont la réputation d'être plus neutres et indépendantes, et donc de favoriser davantage la création d'une fonction publique professionnelle fondée sur le mérite, elles sont en revanche étrangères à la tradition administrative de nombreux pays.

Le second choix à opérer est celui d'un système de gestion du personnel centralisé ou décentralisé. Le modèle centralisé permet d'exercer une étroite supervision des fonctions de gestion du personnel au niveau central. Le modèle décentralisé accroît l'autonomie des cadres hiérarchiques en ce qui concerne la plupart des fonctions de gestion du personnel (telles que le recrutement, les promotions et la formation) et laisse au centre la responsabilité de définir les lignes directrices de politique générale, d'émettre les règlements et d'assurer le suivi des performances des unités décentralisées de gestion du personnel. Dans plusieurs pays, toutefois, les nominations aux postes de haute direction restent sous le contrôle de l'organisme central.

4.1.6 Rémunération.

La médiocrité de la rémunération, due entre autres facteurs à une dotation excessive en personnel,¹ mène à un manque de motivation, à la corruption, à la perte de personnel compétent et à des prestations de services insuffisantes dans les régions reculées, et limite l'effet des investissements dans la formation. Il se pose quatre grandes questions concernant la rémunération, qui proviennent toutes en grande partie d'efforts visant à maîtriser la masse salariale tout en mettant en œuvre des programmes de réforme :

- i. Les traitements sont trop bas. Dans les pays en développement, les traitements des fonctionnaires de l'État sont souvent à peine suffisant pour vivre, sont très inférieurs aux salaires du secteur privé et ne tiennent pas compte des affectations dans les régions reculées.
- ii. Le barème des traitements est comprimé. Le traitement des cadres ne reflète par leurs compétences, leur formation ni leur ancienneté. En Zambie, par exemple, le traitement

Groupes de mission prioritaires au Cambodge

La question des suppléments de traitement est d'importance vitale au Cambodge. Le montant total dépensé par les donateurs multilatéraux et bilatéraux est estimé à pas moins de 3 millions de dollars EU par an. Le Gouvernement royal du Cambodge a récemment formulé une approche pour accélérer la réforme et accorder des primes sur la base du rendement à des « Groupes de mission prioritaires » dans certains ministères clés, en vue de repérer et de récompenser les fonctionnaires de l'État motivés possédant des connaissances et une expérience pertinentes, pour leur permettre de travailler par groupes ou par équipes afin d'effectuer des missions prioritaires en faveur du changement dans leurs organisations respectives, de manière transparente et efficace. La rentabilité (efficacité par rapport au coût) est le principal critère appliqué pour accorder les récompenses. Limité dans un premier temps à 1000 fonctionnaires, le programme sera étendu progressivement lorsque d'autres ministères et organismes seraient prêts à adopter une approche axée sur le rendement. Le gouvernement assumera les frais directs du programme (coût des primes aux fonctionnaires), mais une coopération financière et technique sera nécessaire pour aider le gouvernement à la mise en œuvre effective du programme. Le PNUD fournit son appui au Gouvernement royal du Cambodge dans le but d'opérationnaliser l'initiative ainsi que de mieux la formuler et de plaider en sa faveur. Les projets en cours bénéficiant de l'appui de partenaires extérieurs pourraient, dans un second temps, être transformés en projets de groupes de mission prioritaires ce qui renforcerait leur appropriation et leur durabilité.

Par ailleurs, depuis 1996, les organismes des Nations Unies présents au Cambodge appliquent des politiques, procédures et barèmes harmonisés en matière de suppléments de traitement pour les fonctionnaires de l'État. L'AusAid a également décidé d'adopter une approche parallèle à celle des Nations Unies pour les suppléments de

1 La surdotation en personnel du secteur public a souvent pour origine les pressions visant à récompenser les membres des mouvements d'indépendance dans les années 1960.

- des secrétaires permanents n'est que de 5 ou 6 fois celui de la catégorie la plus basse.
- iii. La rémunération non monétaire et les indemnités sont importantes par rapport à la rémunération totale. Les avantages tels que les indemnités de logement, les voitures de fonction, les pensions et autres avantages accordés aux retraités constituent souvent une part importante de la rémunération totale. Dans certains pays en développement, les systèmes de rémunération monétaire se sont effondrés et ont été remplacés par des systèmes de rémunération alternatifs, mais ceux-ci sont de nature opaque et arbitraire, ce qui rend la masse salariale difficile à surveiller, à gérer et à maîtriser.
 - iv. Les distorsions induites par diverses pratiques des donateurs en matière de suppléments de traitement.

La résolution du problème du régime de rémunération présente de multiples défis. Les meilleures chances d'aboutir proviennent de l'application souple et pragmatique d'un processus itératif, tenant compte de priorités soigneusement ordonnées. C'est ainsi, par exemple, qu'une décompression échelonnée sur plusieurs années, alliée à la promesse d'une augmentation globale des traitements et à l'introduction d'un nouveau système de carrières offrant des possibilités d'avancement jusqu'alors non disponibles, peut atténuer l'opposition à un programme de licenciements séquentiels et rallier des appuis en faveur de la réforme.

Un autre problème tient à ce que les donateurs cherchent souvent à remédier au manque de motivation dans le court terme, par des augmentations sélectives du traitement de certains fonctionnaires (technique des « suppléments »). Cette pratique, qui a des effets de distorsion et n'est pas durable, est généralement réprouvée par les donateurs au niveau de la haute direction, mais souvent considérée par ces mêmes donateurs comme le seul moyen d'obtenir des résultats sur le terrain. Devant la réalité, dans la plupart des pays ne possédant que des capacités limitées, il est très difficile d'éviter une forme ou une autre de « supplémentation » des traitements des fonctionnaires. On a tenté d'appliquer diverses solutions à effet de distorsion moindre et plus durables, en incluant officiellement les suppléments dans les barèmes de rémunération. Dans certains cas, des équipes de réforme temporaires se voient offrir des traitements exceptionnellement élevés pour une mission de durée limitée pour mettre en œuvre un programme de réforme (au Kenya, par exemple). Dans d'autres, on verse immédiatement aux fonctionnaires considérés comme d'une importance critique pour le programme de réforme les traitements supérieurs auxquels ils pourront prétendre une fois le programme en place (soit généralement avec cinq à dix ans d'avance), comme en Tanzanie où le gouvernement met à l'essai un système « d'augmentation accélérée sélective des traitements ». Ces approches, notamment la dernière, sont orientées dans la bonne direction, mais il est trop tôt pour savoir à quel point elles seront efficaces. Lorsque le PNUD fait face à ce problème, il cherche à dissuader les donateurs de recourir aux suppléments et, s'il n'y parvient pas, les encourage fortement à choisir les bénéficiaires de manière transparente, à

Action en faveur de l'égalité des sexes dans l'emploi dans la fonction publique en Azerbaïdjan et au Bélarus.

Durant la mise en œuvre du projet de renforcement des capacités nationales au ministère des Affaires étrangères, l'Azerbaïdjan a établi un Centre de planification des politiques et de recherches stratégiques. Sur les recommandations d'experts ayant mené des recherches concernant les politiques d'égalité des sexes, le projet « Femmes dans la diplomatie » a été lancé, pour appuyer le déroulement de la carrière des femmes diplomates. Au Bélarus, le projet « Appui à l'expansion de l'espace public pour les femmes » finance des programmes d'éducation, notamment un programme de maîtrise en Leadership pour les femmes et des stages de quinze jours pour les fonctionnaires de l'administration publique femmes et les enseignantes, ainsi que des projets de recherche portant sur les facteurs qui favorisent la participation des femmes à la vie politique et publique et sur ceux qui s'y opposent..

inclure les suppléments dans le régime officiel de rémunération et à les lier aux tâches ou aux postes, plutôt qu'à un fonctionnaire particulier.

4.1.7 *Égalité des sexes et promotion sociale*

Les femmes sont rarement bien représentées parmi les cadres intermédiaires et supérieurs de la fonction publique dans les pays en développement (et dans de nombreux pays développés), même lorsque certains postes politiques de haut niveau sont occupés par des femmes. En outre, lorsque les femmes ont commencé à s'établir dans la fonction publique, on a pu constater lors de la privatisation en Europe orientale et même occidentale que la haute direction licencie plus fréquemment les femmes car celles-ci ne sont pas perçues comme le principal soutien de famille et parce que les fonctionnaires hommes savent mieux établir des relations sociales avec leurs supérieurs (qui sont généralement des hommes). Les autorités gouvernementales de nombreux pays en développement se disent attachés à un idéal d'égalité des sexes, mais au-delà des paroles pieuses, peu de programmes de réforme comportent des efforts sérieux visant à accroître la présence des femmes aux postes de responsabilité, par exemple une formation pour les femmes, des règlements du travail tenant compte des impératifs familiaux et une sensibilisation à la problématique hommes-femmes. Il faut, pour parvenir à l'égalité des sexes, surmonter les préjugés culturels et se défaire d'habitudes de vie et de travail établies de longue date, et cela ne peut se faire qu'à long terme. Cependant, la plupart des pays se sont engagés en vertu de conventions internationales, du point de vue tant de la réduction de la pauvreté que des droits de la personne, à s'efforcer de réaliser des progrès dans ce domaine.

4.1.8 *Gestion des performances : mérite, promotions et titularisation*

L'un des éléments centraux des systèmes axés sur le mérite est un cadre d'évaluation des performances assorti de l'attribution de récompenses aux fonctionnaires méritants. Dans la pratique, la grande majorité des systèmes de gestion des performances sont coûteux à administrer. Les évaluations traditionnelles sont généralement fermées au fonctionnaire concerné et l'information en retour est limitée, ce qui a un effet négatif sur la motivation. Certaines approches récentes mettent l'accent sur les résultats plutôt que sur les caractéristiques personnelles, sur l'emploi des évaluations en tant qu'instruments de développement et sur les évaluations participatives. Il existe de nombreux exemples de tels systèmes, par exemple à Malte, à Maurice et en Zambie. Les systèmes ouverts d'évaluation des performances apprécient les prestations individuelles par rapport aux objectifs de l'organisation, testent les compétences et contribuent à l'instauration d'un climat de débat ouvert au sein de la fonction publique. Tout système d'évaluation des performances doit, c'est là une condition préalable de son bon fonctionnement, comporter un organisme de supervision neutre, tel qu'une commission de la fonction publique ou un département de la fonction publique, avec des mécanismes d'appel appropriés. La prudence s'impose toutefois dans les rapports entre les évaluations et la rémunération et les promotions. Les avantages de la rémunération au rendement restent à démontrer et les exigences de gestion et les coûts de mise en place de systèmes conçus à cet effet peuvent être très lourds. L'expérience montre également que la rémunération au rendement est appelée à se heurter à des résistances et qu'il n'est pas souhaitable de lui accorder une haute priorité. Les cadres préfèrent ne pas différencier entre leurs subordonnés et les primes au rendement tendent à être trop faibles pour constituer de réels incitatifs. En outre, l'évaluation des performances ne devrait être que l'une de plusieurs composantes sur la base desquelles doivent se prendre les décisions relatives aux promotions, les autres composantes étant les tests d'aptitude, les interviews structurées, etc. En général, lors de la formulation des systèmes de rémunération et d'évaluation du rendement, il conviendra de se concentrer sur les cadres supérieurs, qui peuvent faire l'objet d'examens plus attentifs et dans le cas desquels les décisions prises sont

appelées à avoir des répercussions considérablement plus vastes sur l'ensemble de la fonction publique.

4.1.9 Politisation et nominations politiques

Les efforts de réforme de la fonction publique déployés de par le monde ont tous, à des degrés divers, souligné la nécessité d'une dépolitisation accrue de la fonction publique et promu l'idéal d'une administration de l'État neutre et fondée sur le mérite. Dans la réalité, toutefois, l'on constate que les systèmes strictement fondés sur le mérite sont l'exception et que les nominations politiques sont chose courante dans la fonction publique de la plupart des pays. Les partisans d'un système de nominations politiques de membres du parti au pouvoir disent que ce système autorise la création d'une équipe de fonctionnaires loyaux et efficaces. Il appuie également la démocratie en ce qu'il permet une rotation périodique des cadres supérieurs compte tenu de la volonté du peuple. Les tenants des systèmes méritocratiques, quant à eux, considèrent que ceux-ci s'inscrivent mieux dans une approche de la gestion de la fonction publique fondée sur les droits (non discrimination et égalité d'accès aux postes) et assurent la continuité et la neutralité de l'administration publique. Une position plus réaliste consiste à prendre en considération les avantages et les inconvénients de ces deux systèmes en tenant compte de la conjoncture socio-économique et politique. En règle générale, les nominations politiques doivent rester l'exception et être soumises à des mécanismes de freins et contrepoids efficaces qui limitent les pouvoirs discrétionnaires des politiciens sur le recrutement et les promotions dans la fonction publique. Ce type de nominations devrait être lié à une sélection sur la base du mérite, s'inscrire dans un cadre déontologique fort et être assorti d'un mécanisme de contrôle efficace. Cela peut s'obtenir en réunissant les éléments suivants :

- Établissement et publication de la liste complète des postes considérés comme étant de nature politique.
- Procédures de recrutement et de promotion sans équivoque, assurant la transparence du processus de sélection, le jeu de freins et contrepoids formels et des possibilités de pourvoi en appel en cas d'action arbitraire.
- Limitation du pouvoir discrétionnaire des politiciens en matière de sélection (la présélection des candidats doit être confiée exclusivement à un comité non partisan)
- Code de conduite soulignant l'importance de la neutralité et de la loyauté des fonctionnaires (qu'ils s'engagent à exécuter et à appuyer les politiques du gouvernement en place).
- Garanties constitutionnelles et juridiques (Loi sur la fonction publique) reconnaissant le droit des candidats à des postes publics (non politiques) de ne pas faire l'objet de discrimination en raison de leur sexe, origine ethnique, appartenance politique, convictions économiques, religieuses, philosophiques, culturelles ou sociales.

4.2 Amélioration du système d'élaboration des politiques

En raison de la nature délicate de la question du point de vue politique, seuls quelques donateurs s'en sont préoccupés jusqu'à une date récente. Le PNUD, en revanche, a pu fournir des conseils, notamment par l'apport d'appuis en matière d'élaboration de la législation. Traditionnellement, le processus d'élaboration des politiques a été opaque et, dans de nombreux pays dépendant du concours des donateurs, les priorités des organismes chargés de cette fonction (cabinet ou conseil des ministres, cabinet présidentiel ou cabinets ministériels, etc.) ont été définies ponctuellement et sous la pression des donateurs. Ces dernières années, toutefois, certains donateurs, en particulier dans le contexte des DSRP, ont fait porter leurs efforts sur l'amélioration de l'efficacité du processus d'élaboration des politiques. Ceci a consisté à renforcer le secrétariat du cabinet, ou l'organisme équivalent, à

créer des mécanismes de coordination horizontale de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, à définir un processus d'établissement de l'ordre du jour de l'entité chargée de l'élaboration des politiques et à concevoir des systèmes de diffusion des décisions de politique et de suivi de leur mise en œuvre. Fréquemment, la question de l'amélioration du processus d'élaboration des politiques est soulevée dans le cadre de débats engagés par le gouvernement concernant une réforme de l'administration publique, étant donné en particulier la nécessité de définir le rôle de l'État, de formuler une vision de l'administration publique réformée, d'élaborer une stratégie pour réaliser cette vision et de forger un large consensus à cette fin au sein du gouvernement.

4.3 Restructuration de la machinerie gouvernementale

On entend ici par « machinerie gouvernementale » l'attribution et la réattribution de fonctions entre les ministères, y inclus les changements apportés à la structure interne des ministères, la répartition des fonctions au sein des ministères et, de plus en plus, l'attribution de fonctions à des entités autres que les services ministériels, avec la création d'organismes exécutifs et la privatisation d'entités gouvernementales. Le réforme structurelle de la machinerie gouvernementale a pour origine l'assistance technique offerte à l'administration publique au début des années 1960 mais a fait sa réapparition récemment en tant que composante clé de la réforme des systèmes de gouvernance. La décentralisation est, certes, le type de réforme de la structure gouvernementale la plus courante et elle fait l'objet d'une note de pratique distincte. Par ailleurs, de nouveaux instruments, notamment ceux qui font appel aux technologies de l'information et des communications modernes, apportent de nouvelles possibilités d'amélioration de la coordination des différents pouvoirs et d'établissement de liens plus directs entre l'administration et les administrés.

4.3.1 Examens fonctionnels

Jusqu'au milieu des années 1990, les réformes structurelles étaient souvent ponctuelles, axées sur des secteurs spécifiques et ne consistaient essentiellement que de changements législatifs qui venaient se surimposer à des structures organisationnelles, sans bénéfice d'une analyse approfondie des problèmes structurelles eux-mêmes. Subséquemment, en particulier en Europe orientale, en Amérique latine et dans la région Asie-Pacifique, les praticiens ont adopté une approche plus globale de la réforme et se sont efforcés d'équilibrer les besoins de la réforme interne et les impératifs tenant au changement des relations entre l'administration publique et la société. Les examens fonctionnels, principal instrument de la réforme structurelle, ont été pratiqués plus systématiquement pour fournir la base analytique de la réforme et guider celle-ci. Leurs principales fonctions sont les suivantes :

- Redéfinition des rôles, missions et tâches des entités administratives de différents niveaux.
- Établissement du rôle approprié du gouvernement dans un secteur ou pour une fonction donnée, à différents niveaux, comprenant l'identification : a) des fonctions redondantes; b) des redondances

Examens fonctionnels au Kirghizistan

Au Kirghizistan, le PNUD a joué un rôle directeur en apportant son appui à des examens fonctionnels entrepris à titre pilote aux ministères de l'Éducation et de la Santé en 2001. Ces initiatives ont produit une révision du règlement du ministère de l'Éducation, qui énonce une mission définie plus clairement, réduit le nombre de fonctions du ministère de 66 à 20 et résout les incohérences du cadre juridique régissant les attributions du ministère. Le ministère de la Santé envisage des réformes visant à assurer des prestations de services plus efficaces et un emploi plus efficient de ses ressources réduites. Le PNUD a également formulé un format spécial pour le plan de mise en œuvre des recommandations des examens fonctionnels, applicable à tout ministère ou organisme de l'État. Actuellement, en coopération avec le DfID, le PNUD aide le Gouvernement kirghize à mener des examens fonctionnels dans sept ministères et commissions d'État, et a entrepris des examens fonctionnels de niveau local.

interinstitutionnelles et intra-institutionnelles à

différents niveaux; c) des fonctions manquantes; d) des fonctions susceptibles d'être rationalisée et regroupées au sein d'une seule entité.

- Repérage des incohérences et des omissions du cadre juridique qui s'opposent à la bonne exécution des fonctions des diverses entités.
- Évaluation de l'adéquation de la dotation en personnel par rapport à chaque fonction.
- Propositions relatives à l'amélioration de la coordination horizontale entre entités chargées de fonctions complémentaires ou interdépendantes.

L'analyse de l'examen fonctionnel permet d'explorer les options de politiques aux niveaux supérieurs, et de définir :

- Les domaines possibles de décentralisation.
- Les domaines où peuvent être obtenus des gains de rendement par un désengagement de l'État ou qui se prêtent à des réductions des effectifs.
- Les gains susceptibles d'être obtenus par l'introduction d'éléments de concurrence et de gestion du rendement dans les prestations de services, notamment au moyen de mécanismes alternatifs consistant à confier la fourniture des services à des organismes ou ONG subventionnés (voir le cas du Brésil).
- Les possibilités d'amélioration du processus d'élaboration des politiques et de séparation de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

4.3.2 Technologies de l'information et des communications et e-gouvernance

Les technologies de l'information et des communications (TIC) sont porteuses d'instruments de plus en plus puissants qui peuvent être mis à contribution pour traiter des problèmes traditionnels du développement de manière novatrice. Les TIC ne consistent pas uniquement d'instruments ayant recours à l'informatique et à l'électronique en tant que moyens d'e-gouvernance, mais ces instruments sont cependant prédominants dans la plupart des applications des TIC dans le contexte de la RAP. Les technologies telles que les réseaux étendus et l'Internet peuvent transformer les interactions des entités gouvernementales avec les citoyens, les entreprises et les autres entités gouvernementales. Toutefois, il convient de mettre l'accent moins sur la technologie en soi que sur les transformations et la réorganisation des fonctions et les interactions qu'elle autorise. En rapprochant les centres de services des fournisseurs, des clients et des partenaires, l'e-gouvernance peut contribuer à des prestations de services améliorées et plus conviviales, à de meilleures relations économiques avec les entreprises et à une gestion plus efficiente et plus rigoureuse des activités gouvernementales. Nombre d'innovations, même dans des contextes technologiquement sous-développés, se sont avérées efficaces. C'est ainsi, par exemple, que les kiosques informatiques communautaires fournissent en Inde les renseignements de base, la documentation et les formulaires dont la population a besoin en milieu rural, apportant aux citoyens des économies de temps et d'argent et élargissant la gamme des services disponibles au niveau local.

Améliorations novatrices des services au Brésil et aux Philippines

Au Brésil, des centres polyvalents offrent aux citoyens les services dont ils ont le plus besoin. Aux Philippines, les services des douanes ont mis en place un système en ligne pour abaisser les coûts des entreprises, réduire les possibilités de fraude et accroître la perception des droits. L'exemple du Brésil est toutefois porteur d'un avertissement important : dans ce pays, les centres polyvalents de services aux citoyens s'inscrivent dans le cadre d'une réforme générale, comportant notamment des mesures d'allègement de la bureaucratie. Dans les autres pays où des centres polyvalents analogues n'étaient pas accompagnés de mesures de simplification des processus administratifs, la nature fondamentale de l'administration publique est restée inchangée, hautement centralisée, fortement bureaucratique et orientée vers l'intérieur.

Outre les relations avec le public, l'e-gouvernement peut également améliorer le fonctionnement interne de l'administration. L'introduction de systèmes de gestion de l'information, par exemple, peut réduire les coûts et améliorer la gestion du personnel, la fourniture des services, la gestion des fonds et des projets d'assistance technique, et la perception des recettes fiscales. Toutefois, dans la mesure où il est conçu essentiellement en tant qu'emploi de systèmes, d'instruments et d'infrastructures de TI, l'e-gouvernement ne produit pas automatiquement une rationalisation et une réorganisation des fonctions gouvernementales, ni une transformation des rôles et attributions, qui doivent provenir d'un processus de transformation plus général.

4.3.3 *Institutions publiques favorables à la démocratie*

Les gouvernements créent de plus en plus fréquemment de nouvelles institutions, certaines clairement distinctes des organismes de l'administration publique mais ayant des fonctions de supervision, d'autres intégrées à l'administration, qui ont pour fonction d'appuyer la gouvernance démocratique. Ces diverses institutions offrent un espace favorable à l'inclusion politique, tant pour la société civile que pour l'opposition, et un terrain propice au développement et à la promotion d'une culture politique démocratique. Par exemple, les stratégies nationales en matière de droits de l'homme prévoient généralement l'établissement d'institutions indépendantes, telles que des commissions des droits de l'homme, des médiateurs, et des groupes de diffusion et de plaidoyer. L'indépendance, la transparence, l'efficacité et l'accessibilité de ces institutions sont des qualités importantes pour leur permettre de remplir leur mandat dans les États où la gouvernance est faible et où les intérêts particuliers de quelques-uns dominent l'équilibre du pouvoir et l'emploi des ressources. Ces institutions doivent avoir une existence juridique bien définie et posséder des liens avec d'autres organisations nationales et internationales, de manière à protéger et à promouvoir les droits de l'homme. Dans des pays tels que la Moldova et la Mongolie, le gouvernement élabore des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme, qui comprennent la mise en place de systèmes de suivi de l'application des programmes des droits de l'homme au sein des organismes de l'État responsables. On citera également l'exemple des commissions d'éthique ou anti-corruption, des commissions électorales et, dans les pays en phase de post-conflit, les commissions de vérité et réconciliation. Elles relèvent de la RAP du fait de leur importance croissante au sein de nombreuses administrations et des améliorations qu'elles leur apportent en les rendant plus transparentes, responsables de leurs actions, ouvertes à une participation élargie du public, soumises à des contrôles pour prévenir les abus et moins sujettes aux conflits. (Voir l'encadré sur l'Afrique du Sud.)

Réforme du système de gestion des recettes et des dépenses

Le montant total des dépenses du gouvernement doit être proche des ressources disponibles à moyen terme et aligné sur le budget annuel; les dépenses doivent être allouées de manière appropriée,

Officialisation des liens entre l'administration publique et les droits de l'homme en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud s'est dotée, en vertu de sa Constitution, d'une Commission nationale des droits de l'homme. La Commission sud-africaine des droits de l'homme (SAHRC) est une institution forte qui possède une place spéciale au sein de l'administration de l'État. Elle est connue non seulement pour ses travaux de promotion et de protection des libertés publiques, mais également pour son œuvre novatrice dans le domaine des droits sociaux et économiques. Ceux-ci découlent des dispositions suivantes de la section 184, alinéa 3, de la Constitution :

« Chaque année, la Commission des droits de l'homme doit requérir des organismes pertinents de l'État qu'ils lui fournissent des renseignements sur les mesures qu'ils ont prises en vue de la réalisation des droits énoncés dans la Déclaration des droits concernant le logement, la santé, l'alimentation, l'eau, la sécurité sociale, l'éducation et l'environnement. »

La SAHRC publie un rapport semestriel sur les Droits sociaux et économiques en Afrique du Sud, qui fournit des informations sur les questions politiques, législatives, budgétaires et autres, les groupes vulnérables, les difficultés auxquelles se heurtent les organismes de l'État et les mesures prises pour les surmonter, les indicateurs, les relations avec le Plan d'action national sud-africain des droits de l'homme et les allocations budgétaires. Si les organismes de l'État ne fournissent pas les renseignements exigés à la SAHRC, celle-ci peut tenter une action en justice pour les y contraindre.

compte tenu des priorités politiques et elles doivent produire les effets escomptés à moindre coût. Au niveau central, ce sont traditionnellement les IFI qui interviennent dans ce sous-secteur. Toutefois, un domaine dans lequel une approche axée sur les droits de l'homme a fait la preuve de son efficacité est celui de la gestion des dépenses publiques. Cette gestion a trop souvent été abordée sous un angle purement technocratique en mettant l'accent sur la modération et le contrôle des finances. Cependant, une approche axée sur les droits dont jouit le particulier à l'égard de l'État peut favoriser la mise en œuvre de politiques budgétaires pro-pauvres et équitable pour les deux sexes et appuyer la redevabilité des organismes responsables envers les citoyens. C'est ainsi, par exemple, que le PNUD intervient dans le processus budgétaire dans trois domaines critiques. Le premier domaine est celui de surveillance budgétaire, par le renforcement des capacités des institutions de gouvernance et en particulier des parlements. Ce sujet est traité de manière détaillée dans la note de pratique sur la réforme parlementaire ainsi que dans le guide intitulé Parlement, budget et genre, disponibles à <http://www.undp.org/governance/parldev.htm>. Le PNUD fournit également un appui à la planification et à la budgétisation au niveau local, notamment dans le cadre de programmes mis en œuvre conjointement avec le FENU. En troisième lieu, il promeut la prise en compte de l'égalité des sexes dans le budget (voir le guide Parlement, budget et genre mentionné ci-dessus.)

DEUXIÈME PARTIE : CONSEILS PRATIQUES POUR LA PROGRAMMATION

5. Le créneau du PNUD

La réforme de l'administration publique est un domaine dans lequel il est exceptionnellement difficile pour le PNUD de se définir un rôle compatible avec ses ressources. Si le PNUD est, depuis environ une décennie, l'un des principaux fournisseurs de conseils techniques en matière de RAP, plusieurs autres acteurs ont développé leurs activités dans ce domaine. Les IFI, notamment la Banque mondiale, interviennent depuis longtemps dans la RAP, motivées initialement par la nécessité d'améliorer le rendement des dépenses gouvernementales et, plus récemment, s'attachant à renforcer les capacités des instances gouvernementales en vue de la mise en œuvre des DSRP. En outre, plusieurs grands organismes de développement bilatéraux et des banques régionales de développement (notamment la Banque asiatique de développement) sont aujourd'hui très actifs dans ce domaine. L'examen des activités du PNUD en Afrique et en Asie, par exemple, permet de constater que la décentralisation est devenue l'une des principaux domaines d'intervention et que l'attention du PNUD s'est détournée de la réforme du gouvernement central. L'accent accru mis par les donateurs sur la RAP est une tendance positive, étant donné que ceux-ci y allouent des ressources supplémentaires substantielles et très nécessaires. Nombre de pays ont bénéficié considérablement de certains partenariats très efficaces entre le PNUD et la Banque mondiale, par exemple. Mais ces tendances ont également amené le PNUD à réexaminer et à réorienter sa position stratégique, compte tenu de son avantage comparatif.

Le PNUD reste bien positionné pour appuyer les gouvernements dans le domaine souvent sensible et intrinsèquement politique de la gouvernance. Cela provient de plusieurs facteurs :

- L'identité des Nations Unies : le PNUD jouit de la confiance d'une large gamme de groupes de la société, notamment des instances gouvernementales, des organisations non gouvernementales, du monde des affaires et des organisations du travail.
- Neutralité : le PNUD promeut la neutralité et joue un rôle d'intermédiaire et de facilitateur neutre.

- Universalité : le PNUD est présent dans 166 pays en développement.
- Pouvoir de convocation et bonne connaissance de tous les acteurs du développement
- Connaissance des communautés et des questions de développement locales ainsi que des questions de responsabilité sociale (environnement, VIH/sida, droits de l'homme).

Ces caractéristiques permettent au PNUD d'aborder avec les gouvernements des questions susceptibles d'avoir des répercussions politiques significatives et de faire office de médiateur entre les gouvernements, les IFI et les donateurs bilatéraux. Dans la quasi totalité des cas, les autorités gouvernementales apprécient le rôle d'intermédiaire honnête du PNUD, qui leur fournit des perspectives alternatives. Toutefois, le fait qu'il dispose de ressources plus limitées que la Banque mondiale, par exemple, place le PNUD dans une situation difficile et l'oblige, pour traiter de ces questions avec les gouvernements, à trouver des possibilités stratégiques de financement ou de dialogue. Par ailleurs, le rôle potentiel du PNUD et son appui au niveau de la mise en œuvre des programmes RAP varient d'une région à l'autre, en fonction de la présence et des capacités d'autres intervenants sur le terrain. En conséquence, le **personnel des programmes du PNUD doit être préparé à engager le dialogue sur tous les aspects de la RAP, à la fois parce que le PNUD possède une perspective particulière que la communauté internationale a approuvée et qu'elle lui a donné mandat de promouvoir et parce qu'il est des cas où, du fait de sa présence sur le terrain, de ses relations particulières avec le gouvernement et en raisons d'autres facteurs, le PNUD est tout désigné pour faire fonction de chef de file et mener les interventions d'appui de la réforme de l'administration publique.** En outre, la plupart des grandes réformes exigent pour aboutir les efforts collectifs de multiples intervenants, comprenant entre autres le gouvernement, les organismes donateurs, le secteur privé et les ONG. Dans chaque situation de réforme, le PNUD doit s'attacher à assumer un rôle bien défini, correspondant à son expertise et à la mesure de ses ressources financières, et qui vienne compléter le travail des autres acteurs. Le créneau spécifique d'intervention du PNUD résulte des caractéristiques suivantes.

1. **Faisant fond sur sa composition et sur son mandat qui l'invite à agir auprès des gouvernements dans des domaines politiquement sensibles ayant trait à la gouvernance, le PNUD est positionné de manière optimale pour les aider concilier la réunion des appuis en faveur de la réforme au niveau politique et la mise en œuvre de la réforme au niveau technique. Cela exige également qu'il veille à ce que les réformes de l'administration publique soient pro-pauvres, favorisent le processus démocratique et protègent les droits de l'homme.**
2. **Étant donné son mandat essentiel de réduction de la pauvreté et de promotion des droits de l'homme, le PNUD a un rôle particulier à jouer en promouvant un processus participatif d'élaboration des politiques de réforme et de conception des programmes de réforme et en s'assurant que les réformes adoptées soient pleinement appropriées par le gouvernement et par la population qu'elles touchent. Ce rôle confère également au PNUD la responsabilité d'aider les gouvernements en matière de coordination de l'appui accordé par les donateurs au programme de réforme.**
3. **Le PNUD s'attache à faire en sorte que la réforme de l'administration publique démarre en faisant usage des capacités existantes et à renforcer ces capacités. La position impartiale et pragmatique du PNUD lui permet d'être particulièrement efficace sur ce point. Ce n'est qu'en mobilisant les capacités existantes qu'il sera possible d'appliquer des solutions durables à long terme.**
4. **En conséquence, les domaines dont le PNUD se préoccupe, et dont il doit se préoccuper, tout particulièrement sont ceux qui promeuvent un « gouvernement**

ouvert », accessible, transparent et responsable, où la participation du public au processus décisionnel est encouragée et où le public a accès à l'information détenue par le gouvernement.

- 5. Faisant fond sur ses partenariats sur le terrain, sa focalisation sur la réduction de la pauvreté, les groupes marginalisés et les femmes, son engagement en faveur de la participation du public au processus décisionnel du gouvernement et son expérience, le PNUD a un rôle tout particulier à jouer pour aider les autorités gouvernementales à instaurer l'environnement juridique et institutionnel habilitant requis pour la décentralisation, celle-ci étant devenue l'une de ses principaux buts stratégiques.**
- 6. Dans les situations de post-conflit, du fait de son rôle en tant que principal organisme des Nations Unies appuyant la réforme de la gouvernance démocratique, le PNUD prend part de plus en plus activement au rétablissement des institutions fondamentales de gouvernance. Ceci l'amène généralement à assurer la transition entre l'aide humanitaire et les programmes de développement à long terme.**

Le PNUD a pour mandat, dans le contexte de la programmation du développement, de contribuer à la protection des droits de l'homme. Bien que la question des droits de l'homme soit parfois difficile à mettre sur le tapis, l'approche qu'elle implique peut accroître considérablement la qualité des programmes gouvernementaux de RAP. On trouvera traités ci-dessous certains aspects de l'approche axée sur les droits de l'homme qui sont directement liés à la RAP, mais de plus amples informations sont disponibles dans la note de pratique portant sur la réduction de la pauvreté et les droits de l'homme, disponible à <http://www.undp.org/poverty/practicenotes.htm>

Les initiatives du PNUD visant à promouvoir l'instauration d'un gouvernement ouvert par la réforme de l'administration publique sont complétées par des travaux dans trois domaines. Le premier de ceux-ci, directement lié aux réformes de l'administration publique, est le domaine de l'anti-corruption, de la transparence et de la redevabilité. La note de pratique consacrée à ce sujet est disponible sur le site de sous-pratique à <http://www.undp.org/governance/account.htm> . Le second domaine est celui du renforcement des capacités de la société civile; les leçons tirées de l'expérience du PNUD en la matière se trouvent dans la note de pratique disponible à <http://www.undp.org/poverty/practicenotes.htm> . Enfin, des informations sur les travaux du PNUD d'une importance croissante dans le domaine de l'accès à l'information et des communications se trouvent dans la note de pratique traitant de ce sujet à <http://www.undp.org/governance/information.htm> .

Bien que la présente note ne traite pas de la décentralisation proprement dite (voir la note de pratique sur la décentralisation, la gouvernance et le développement urbain, disponible sur le site web de la sous-pratique à <http://www.undp.org/governance/decentralization.htm>), un certain nombre de conditions doivent être réunies au niveau du gouvernement central pour que la décentralisation, sous quelque forme qu'elle se présente, soit efficace. C'est ainsi qu'en rapport avec les interventions du PNUD visant à la RAP, il convient de faire porter les efforts, par exemple, sur la mise en place d'un régime approprié pour le personnel (définition du statut juridique des fonctionnaires locaux), d'un mécanisme efficace de transfert des ressources fiscales, d'un système amélioré de gestion des relations mandants-mandataires entre le gouvernement central et les administrations locales, et d'une capacité accrue en matière d'appui de la décentralisation par la facilitation des prestations de services et le suivi des performances liés au mécanisme de transfert des ressources fiscales.

Enfin, dans les situations de post-conflit, telles qu'en Sierra Leone ou en Somalie, l'établissement d'une forme de gouvernement représentatif crédible qui soit capable de fournir les services essentiels est perçu de plus en plus comme une composante cruciale des premières étapes de la reconstruction. En Afghanistan, la mise en place rapide d'un système de paiement des fonctionnaires (et l'établissement d'un registre de la fonction publique pour les identifier) afin qu'ils puissent reprendre leurs anciennes fonctions, notamment la fourniture de services et le contrôle, fût-il minimal, de la situation de l'après-guerre immédiat, a été l'une des premières composantes du programme de gouvernance en phase de post-conflit. Ceci doit impérativement s'accompagner d'un examen, si préliminaire qu'il soit, du rôle de l'État afin d'établir les fondations de la réforme à venir. Cette question sera traitée de manière détaillée dans un guide d'introduction qui accompagnera la présente note.

6. Amélioration des programmes de RAP

6.1 Approches

Il conviendra, dans les approches de la RAP, de tenir compte des considérations suivantes à titre de guide :

1. **La réforme de l'administration publique, bien que d'une importance vitale, connaît rarement une réussite complète.** Si certaines composantes des programmes produisent les résultats escomptés, il est très peu d'exemples, dans les pays en développement, de réformes qui atteignent leurs objectifs ultimes de manière durable. Ceci ne doit pas décourager les interventions mais renforcer la détermination du PNUD de trouver des solutions opérantes.
2. Dans ce secteur, autant sinon plus que dans les autres, il est toujours préférable de « **faire court et faire simple pour faire bien** »
3. **Il est d'une simplicité excessive, qui mène à l'échec, de se contenter de copier des modèles connus sans tenir compte des différences environnementales.**
4. **La RAP est un processus lent.** On risque, en voulant accélérer les réformes, de porter atteinte à l'appropriation nationale et à la durabilité à long terme.

On trouvera également des conseils essentiels dans la note d'orientation intitulée Taking a Default Position for Capacity Development, que les praticiens du PNUD trouveront à <http://intra.undp.org/bdp/policy/policy.htm> et qui sera disponible sous peu à l'extérieur à http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=capacity_research. Il conviendra également, tout en tenant compte de ces conseils généraux, de prêter attention aux points exposés ci-dessous dans les initiatives de RAP.

6.1.1 Points d'entrée et ordre des interventions

Comme pour beaucoup d'interventions dans le domaine de la gouvernance, les points d'entrée de la RAP sont nombreux. À l'évidence, le plus courant est le désir de réduire les coûts, normalement motivé par les impératifs budgétaires et les réformes appuyées par les IFI. Dans d'autres cas, la démocratisation croissante et l'émergence de partis d'opposition crédibles, laissant entrevoir la tenue d'élections disputées futures, ont incité les gouvernements à innover pour fournir des services à l'électorat. Dans d'autres cas encore, une réforme générale n'est pas envisageable mais des approches moins directes sont possibles, par des programmes sectoriels, par exemple, ou pour traiter de problèmes particuliers qui, pour une raison ou une autre, sont considérés comme acceptables, tels que la lutte contre la corruption ou les régimes de rémunération de la fonction publique. Quelle que soit la motivation initiale, on peut alors dans la plupart des cas de lancer un débat général sur

les fonctions qui incombent au gouvernement, les améliorations à apporter à l'exercice de ces fonctions et le rôle de l'État. Le rôle du PNUD consiste à faire en sorte que ce débat soit aussi large que possible et axé sur le développement des capacités du gouvernement en vue de la réduction de la pauvreté et de la protection des droits de l'homme. On notera, par ailleurs, que l'administration publique est un tout dont les parties sont intrinsèquement interdépendantes et qu'elle doit être perçue comme telle.

Une fois que la question de la réforme aura été soulevée, on constatera toutefois que les besoins liés à l'entreprise sont étonnamment nombreux et urgents. Dans les pays en développement, en particulier les pays les plus pauvres où la motivation et les capacités sont généralement les plus faibles, l'application d'une approche globale de la réforme constitue un défi de taille : l'immense engagement de temps et de ressources et la volonté politique nécessaires peut paraître démesuré. Le rôle du PNUD est d'aider le gouvernement à procéder à un examen initial du secteur public sur la base duquel il sera possible de définir une stratégie et un plan d'application structuré de manière cohérente avec la capacité effective de mise en œuvre du pays. Dans certains cas, dans le cadre de la réforme de la fourniture des services au niveau local, on pourra faire l'essai de certaines approches, acquérir de l'expérience, renforcer la confiance et les capacités nationales et contribuer à susciter un désir de réforme au niveau central. Lorsque les initiatives locales sont reliées à un programme central, elles peuvent constituer la base de départ de mesures ultérieures d'élargissement de la réforme. C'est ainsi qu'au Sénégal et au Mozambique, par exemple, le FENU a appuyé des projets de planification et d'investissement au niveau local dans des régions pilotes. Ces projets ont été adoptés comme modèle national et reproduits dans chacun de ces deux pays. Ils ont également influé sur la conception de projets généraux de RAP. Dans le cadre de cette approche, un domaine émergent d'intervention du PNUD est celui de la création de « mécanismes d'expression » ou de forums propices à des dialogues entre les ministères techniques et leurs bureaux aux niveaux sous-national, provincial et départemental avec des groupes de citoyens ou des organisations de la société civile pour repérer les problèmes et les solutions à y apporter en matière de prestations de services publics. Ceci peut non seulement aboutir à une amélioration de ces services mais également favoriser l'adoption d'une approche régie par la demande et effectuer la jonction entre le processus de réforme orienté du sommet vers la base et la gestion de la demande orientée de la base vers le sommet.

6.1.2 *Gagnants et perdants*

Si l'on peut espérer que les réformes bénéficieront à l'ensemble du pays, il n'en demeure pas moins que toute réforme fait des gagnants et des perdants. Même les plus technocratiques d'entre elles peuvent, dans un environnement politique fragile, faire passer l'influence d'un groupe à un autre. Inversement, la résistance opposée par divers groupes et intérêts puissants peut retarder ou faire dérailler le processus de réforme. Les fonctionnaires sont généralement méfiants, chose

Aide du PNUD pour l'élaboration d'un projet de loi de la fonction publique au Timor oriental

La loi sur la fonction publique fait partie de l'ordre du jour du Gouvernement du Timor oriental visant à assurer la mise en place d'un service rationalisé et efficace reposant sur les trois grands principes de la transparence, de la redevabilité et de l'équité. En juin 2001, le PNUD a lancé l'élaboration d'un document de politique sur la fonction publique dans le cadre de son Programme de renforcement des capacités pour la réforme du secteur public. Une fois ce document établi, le PNUD a fourni une aide à la Commission de la fonction publique en vue de la formulation d'un projet de loi sur la fonction publique. Au cours du processus de formulation de la loi, la Commission de la fonction publique et le ministère de l'Administration de l'État ont organisé quatre séminaires consultatifs réunissant des représentants des districts du pays (3 districts et la capitale) qui ont débattu des grandes questions de politique liées à la préparation de la loi. Trois missions d'études comparatives ont également été effectuées à l'étranger et un groupe d'experts spécialisés en systèmes de droit civil et de common law a procédé à un examen par les pairs du projet de loi initial. Le texte définitif du projet de loi a été établi en février 2003 avec l'appui du PNUD et, avec les rapports des séminaires consultatifs, il fait actuellement l'objet de débats dans les quatre districts.

compréhensible, à l'égard des réformes qui menacent leur emploi et les avantages et à côtés qui les ont amenés à rester dans la fonction publique malgré la faiblesse des traitements proprement dits. Les syndicats du secteur public politiquement influents peuvent craindre de perdre leur pouvoir à la suite d'une diminution du nombre de leurs adhérents et s'opposer aux changements des régimes de rémunération qu'ils ont négociés. Les processus de RAP globaux exigent donc une bonne compréhension des relations de pouvoir, des relations familiales et des clivages ethniques, religieux et claniques qui existent au sein de tous les pouvoirs du gouvernement. Il est également important de bien connaître les contextes historique et social. Les effectifs pléthoriques et la compression du barème des traitements peuvent refléter en partie les pressions qui pesaient sur les nouveaux pays et qui les incitaient à réaliser les espoirs de progrès matériel de leurs citoyens. Cela peut provenir d'un vif sentiment nationaliste issu de l'expérience commune de la lutte pour l'indépendance qui se traduit par une désapprobation des grands écarts entre les traitements de fonctionnaires de l'État, ou encore d'un désir de se conformer aux idéals socialistes. Il faut pour résoudre ces problèmes, non seulement se rappeler qu'il y aura des perdants mais également comprendre les sources des résistances qui se manifestent même chez ceux qui ne sont pas directement touchés, tels que les journalistes, l'intelligentsia et le monde de l'enseignement (voir l'encadré sur le Timor oriental).

Les gens sont bien plus disposés à mettre en application des idées lorsqu'ils ont participé à l'élaboration de celles-ci. Par ailleurs, de larges consultations et la participation des parties prenantes, particuliers comme institutions, peuvent révéler les sources de préoccupations, définir des modalités de compensation des pertes qui affectent les pauvres, rassurer les intéressés et réunir des appuis en faveur de la réforme. En outre, la mise en œuvre de réformes aussi vastes que celles de l'administration publique s'inscrit généralement dans la durée. Au Mozambique, un programme de réforme de la fonction publique qui comportait l'établissement d'une base de données des fonctionnaires, qui introduisait un nouveau système de carrière et de rémunération comprenant une décompression des traitements et qui définissait les besoins de formation des fonctionnaires s'est étalé sur 10 ans. Bien que les partenaires du développement puissent accélérer le changement, il faut éviter de dépasser les limites du tolérable ce qui aurait pour effet de renforcer les résistances et de retarder la véritable réforme. Le PNUD peut tirer parti de son avantage comparatif en tant qu'intermédiaire honnête et impartial pour s'assurer que les réformes soient adaptées aux circonstances locales et qu'elles comportent un train des mesures visant à les faire progresser, apporter des encouragements adéquats pour réunir les appuis nécessaires et veiller à ce que les réformes ne viennent pas, par inadvertance, empirer la situation des pauvres.

6.1.3 Recherche des appuis et encouragement du leadership

En sus de la prise en considération de la conjoncture politique et sociale du pays, il faut également rallier les forces et les appuis en faveur de la réforme. Les réformes mises en œuvre par des hauts fonctionnaires qui ne sont pas convaincus de la nécessité d'un changement ont peu de chances d'aboutir. En tout état de cause, les RAP ne peuvent réussir que si les conditions politiques leur sont propices.

Il est essentiel d'identifier un champion de la réforme à un niveau élevé de la hiérarchie gouvernementale, et ce pour trois raisons :

- 1) Il est plus facile de vaincre la résistance au changement si le grand champion de la réforme est, par exemple, le premier ministre ou le président
- 2) Cela peut donner aux cadres le pouvoir de déroger lorsqu'il le faut à la façon traditionnelle de faire les choses dans la bureaucratie
- 3) Cela induit des pressions qui incitent les divers corps de l'administration à coopérer.

Du fait de son impartialité, le PNUD jouit d'un avantage particulier pour évaluer la volonté politique de réforme par le biais de son dialogue avec le gouvernement, inspirer une volonté de réforme où celle-ci fait défaut et identifier le champion le plus prometteur au sein du gouvernement.

L'accent mis sur les gens qui doivent effectuer les changements, plutôt que sur les institutions, s'inscrit dans la logique de l'utilisation des capacités existantes; cela évite également de recourir à la simple importation de solutions de l'extérieur. Cette approche comprend également la mise en œuvre de programmes de formation portant sur la gestion du changement et le leadership transformationnel qui sont l'une de ses composantes essentielles (voir l'encadré sur le Lesotho).

La mise en place d'une entité chargée de l'ensemble du programme de réforme, sous la direction du champion de la réforme ou étroitement associé à celui-ci, s'est avérée efficace dans de nombreux pays. C'est ainsi qu'au Mozambique, par exemple, un sous-comité du cabinet présidé par le Premier ministre, co-présidé par le ministre de l'Administration de l'État et appuyé par un secrétariat technique dirige actuellement le processus général de réforme au Mozambique. Cet arrangement a pour objet de compenser la faiblesse du ministère de l'Administration de l'État, faiblesse typique des ministères multisectoriels par rapport aux ministères sectoriels. Il confère également au programme de réforme une haute visibilité au sein de la fonction publique et auprès du public. De même, en Guinée, une évaluation de l'appui accordé par le PNUD au programme de RAP a mis en évidence l'importance toute particulière d'un organe politique supraministériel pour coordonner et mettre en application les réformes conçues au niveau technique. Des comités directeurs contribuent notamment à former un noyau de champions du projet et à faciliter la coordination et la communication. La présence des homologues et de leurs successeurs est un facteur de continuité qui favorise le transfert des savoirs. L'établissement d'un groupe d'intérêt nombreux et actif favorable à la réforme, qui inclut l'opposition politique dans toute la mesure du possible, permettra au programme de perdurer au-delà des changements de gouvernement et de politique (résultant du processus électoral) qui pourraient venir en perturber les progrès. L'entretien d'un réseau de fonctionnaires gouvernementaux de carrière et de membres clés de la fonction publique en tant que champions stratégiques et avocats de la réforme contribue à accroître les chances de succès du programme.

Enfin, le PNUD a un rôle critique à jouer en matière de coordination de l'aide. Il peut aider le gouvernement à formuler son propre agenda de réforme, se faire le champion de cet agenda

Changement transformationnel au Lesotho

Le fait que le taux d'infection par le VIH/sida au sein de la population adulte du Lesotho dépasse les 30% a fait comprendre la nécessité d'un profond « changement organisationnel qui allie des modifications intérieures des valeurs, aspirations et comportement des gens et des modifications extérieures des processus » (Senge, Peter [1990] The Fifth Discipline: the Art and Practice of Learning Organisations). La nouvelle approche adoptée est concentrée sur les gens et tire parti des capacités existantes pour créer une fonction publique autodidacte et axée sur les résultats. Le PNUD a apporté son concours à un programme de formation pour les fonctionnaires des plus hauts niveaux hiérarchiques, programme concentré sur leurs aptitudes à la direction et leurs capacités d'apprendre et d'instaurer de réels changements, à titre de première étape d'initiatives qui fait du personnel les agents d'une transformation de l'administration publique aux fins de lutter contre la pandémie.

et apporter son concours au gouvernement pour coordonner l'appui des donateurs en faveur de la réforme.

6.1.4 *Prise en compte des différentes traditions administratives*

Il est important de bien comprendre la tradition administrative nationale, car elle influe de manière subtile sur le rôle de l'État et de ses composantes, sur les incidences de la réforme et donc, de multiples manières, sur les programmes de RAP. C'est ainsi par exemple que la rémunération en fonction du rendement peut être compatible avec les valeurs entrepreneuriales et individualistes de l'Amérique du Nord, mais ne pas l'être en Allemagne ou dans les pays scandinaves. Certaines structures, familières dans une tradition donnée peuvent être entièrement étrangères et donc difficilement compréhensibles dans d'autres. Les commissions de la fonction publique en sont un exemple. Il peut également se faire que le même type de réforme soit motivé par des objectifs différents: la décentralisation peut viser dans un pays à réduire le pouvoir central et le potentiel de corruption à ce niveau, alors que dans un autre elle peut avoir pour objet principal d'améliorer les prestations de services. Le rôle du PNUD, fort de son expérience pratique de niveau mondial et de sa connaissance des diverses traditions administratives, est d'encourager les gouvernements et leurs partenaires à concevoir des réformes qui reflètent les réalités de leur pays. (Voir l'encadré sur les nations du Pacifique Sud.)

Importation d'un nouveau système de gestion des affaires publiques dans le Pacifique Sud

Dans plusieurs pays insulaires du Pacifique Sud, le processus de RAP, dirigé principalement par des consultants extérieurs, n'a pas suffisamment tenu compte des traditions, contraintes et capacités locales. La plupart des réformes mises en œuvre ont reproduit le modèle néo-zélandais, caractérisé par une privatisation et un sourcing extérieur importants, l'adoption d'un budget de produits et l'introduction d'approches de la gestion du type privé. Étant donné la faiblesse des capacités locales, le bien fondé de ces réformes a été mis en question, même par la Banque asiatique de développement qui finançait leur mise en œuvre. La formule du budget de produits semble avoir été adoptée sans bénéfice d'un diagnostic adéquat de la situation existante en matière de gestion des finances publiques. En outre, le coût de l'introduction du nouveau système n'a pas été explicitement comparé aux avantages que celui-ci était censé apporter. La BASD a noté dans un rapport : « La tentative de mise en œuvre d'un budget de produits a eu pour effet d'imposer des contraintes supplémentaires aux capacités administratives et techniques ... L'introduction de ces nouveaux systèmes d'une ambition excessive a sans doute été contre-productive et a peut-être même évincé des bonnes pratiques existantes »

6.1.5 *Intégration de l'approche des droits de l'homme*

Le PNUD a un rôle clé qui est celui de l'intégration de l'approche des droits de l'homme dans les programmes de réforme, approche dont la composante centrale est l'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux qui reconnaissent et protègent les droits de l'homme. Les stratégies nationales dans ce domaine doivent également prévoir de renforcer les capacités de la fonction publique et des institutions compétentes en matière de droits de l'homme, de manière à instaurer des conditions propices à la protection de ces droits et à remédier aux atteintes. La principale atteinte aux droits de l'homme, dans le présent contexte, est l'humiliation des particuliers, notamment des pauvres, des vulnérables, des femmes et des enfants par les fonctionnaires de l'État. Il s'agit ici de dispenser des formations et d'instituer des mécanismes qui permettent au public de porter plainte et de faire appel des décisions qui violent les droits de l'homme. En Mongolie, le programme national des droits de l'homme renforce les capacités d'une commission nationale des droits de l'homme en matière de traitement des plaintes, de suivi et de documentation. Au Kazakhstan, le gouvernement développe les capacités d'un Bureau du médiateur au moyen d'une formation fondée sur l'expérience internationale et d'une mise à niveau des aptitudes professionnelles, notamment par une formation aux exigences en matière de communication de l'information au titre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

En outre, le concept des droits de l'homme s'est élargi pour dépasser les limites « traditionnelles » des libertés civiles et politiques, pour inclure des nécessités de base telles qu'un niveau de vie, des emplois, une nutrition, un logement, des soins de santé et des services d'éducation adéquats et un environnement sain. Dans certains pays, par exemple, la société civile a contribué à élargir le débat sur le suivi des dépenses publiques en dépassant l'approche technocratique pour adopter une approche fondée sur les droits. Les pays dans lesquels ce processus s'est avéré efficace, tels que l'Inde au niveau des États, ont intégré une vision sociale forte dans leur constitution, prévu des ressources fiscales suffisantes pour la fourniture des services de base et pris des mesures favorisant la participation d'une société civile active.

Un facteur également important à cet égard et l'attention récente accordée aux systèmes de suivi des dépenses publiques, qui visent à établir un rapport entre les dépenses publiques et les effets du développement. Ces systèmes sont considérés comme des instruments utiles pour diagnostiquer les problèmes relatifs à l'exécution budgétaire et à la fourniture de services, et notamment à la corruption. De même, le Projet international sur le budget (International Budget Project) étudie l'impact des dépenses budgétaires sur les personnes à faible revenu et fournit son appui aux organisations de la société civile du monde entier qui souhaitent mieux comprendre les questions liées aux dépenses publiques. (Pour de plus amples informations sur ce projet, voir <http://www.internationalbudget.org/about/IBPFrench.htm>.)

6.1.6 *Mesure des progrès*

La mesure des progrès est, à l'évidence, indispensable pour évaluer le succès de tout programme. La gestion des performances devient une composante centrale de nombreux programmes financés par les donateurs. Lors de l'élaboration des programmes d'administration publique, comme pour tous les programmes, il est essentiel d'établir la situation de référence pour définir les objectifs des programmes et pour sélectionner les indicateurs appropriés pour suivre les progrès et mesurer les impacts. L'établissement de la situation de référence s'articule en deux étapes : i) comprendre le contexte national, et ii) procéder à une analyse situationnelle détaillée. Cela fait, on peut alors choisir les indicateurs. Ceux-ci, pour être efficaces, doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps (acronyme mnémotechnique anglais : SMART - *Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-limited*). Toutefois, de nombreux indicateurs situés au niveau national et même au niveau des programmes ne mesurent pas de manière adéquate les impacts des interventions sur le bien-être des pauvres, des marginalisés et des femmes. Le défi que doit relever le PNUD est de veiller à ce que les indicateurs rendent compte de ces impacts et il peut apporter en cela une valeur ajoutée appréciable. Le Centre d'Oslo pour la gouvernance élabore des indicateurs dans son domaine de compétence.

7. Leçons générales à retenir de la mise en œuvre

La plupart des réformes de l'administration gouvernementale ne réussissent que partiellement, non pas parce qu'elles ont des effets peu satisfaisants une fois mises en œuvre, mais parce qu'elles ne dépassent en fait jamais le stade de la mise en œuvre. Il est donc tout particulièrement important de tirer des leçons de l'expérience et de les appliquer. Outre les approches recommandées ci-dessus, on trouvera résumées ci-après quelques grandes leçons à retenir de l'expérience du PNUD, telles qu'elles se dégagent des évaluations d'interventions passées du PNUD dans le domaine de la RAP. (Les praticiens du PNUD pourront se reporter à <http://stone.undp.org/undpweb/eo/cedab/eotextform.cfm>.)

Maintenir une bonne focalisation sur la portée du changement et fixer des cibles réalistes et bien définies. On évite de céder à la tentation de viser simultanément un trop grand nombre d'objectifs; une approche incrémentielle de la réforme, à condition d'être soutenue suffisamment longtemps, apporte également des transformations radicales.

Reconnaître que la réforme de l'administration publique est une œuvre de longue haleine. Ce fait a déjà été mentionné, mais étant donné les pressions des besoins qui incitent le PNUD et les donateurs à rechercher des solutions applicables en un temps minimum, il convient de le répéter. Les gouvernements doivent être assurés du partenariat à long terme du PNUD pour réunir les engagements et bénéficier d'un appui pour formuler une vision à long terme.

Veiller à ce que les réformes soient bien comprises et bénéficient d'appuis pas seulement au niveau de la haute direction, mais également à celui des cadres intermédiaires, des fonctionnaires et du grand public. Il est essentiel que les concepteurs du programme suscitent un engagement ou une appropriation authentique dès les premières phases du programme et qu'ils fassent en sorte que le sentiment de propriété se répande aux différents niveaux du gouvernement. À ces mêmes fins, il est important de **mettre en évidence et de publier les « résultats positifs » et de prévoir des encouragements pour que le soutien et les réalisations se maintiennent.** La publication des résultats et l'octroi d'incitatifs et de primes à ceux qui se distinguent dans la mise en œuvre des nouveaux systèmes et dans leur utilisation encouragent d'autres à suivre leur exemple, favorisent le changement d'attitude envers la réforme et atténuent la peur du changement.

Veiller à ce que la volonté et l'appui politiques se maintiennent tout au long des phases successives de la réforme de l'administration publique. Les réformes exigent un leadership solide. Elles s'inscrivent dans la durée et exigent un engagement soutenu tout au long du processus. Il est important ici de s'assurer que des mécanismes de redevabilité soient en place avant de penser à mobiliser des pressions à partir de la base.

Se rappeler que l'appui des donateurs (y inclus celui du PNUD), malgré les bonnes intentions, peut avoir un effet pervers sur la politique en induisant une résistance accrue au changement dans tous les domaines de la gestion des affaires publiques. La pression exercée par les donateurs en faveur de la réforme peut faire que le gouvernement s'estime dispensé de l'obligation de consulter la population et d'obtenir l'appui de celle-ci. En outre, les donateurs tendent à privilégier les programmes de réforme globaux, même lorsque des approches de portée plus limitées et incrémentielles sont souhaitables.

8. Ressources et liens utiles

Ressources et sites web du PNUD

PNUD <http://www.undp.org/>

PNUD – Site web de la Réforme de l'administration publique
<http://www.undp.org/governance/public.htm>

PNUD – Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement <http://www.undp.org/governance/index.htm>

PNUD – Centre d'Oslo pour la gouvernance <http://www.undp.org/oslocentre/>

PNUD – Fiche d'information sur les centres de contact sous-régionaux http://www.surf-as.org/about/SURFfactsheet_Nov02.doc

PNUD – Centre de contact sous-régional pour les États arabes <http://www.surf-as.org/>

PNUD – Centre de contact sous-régional pour l'Europe de l'Est et la CEI
<http://www.ecissurf.org/>

PNUD – Centre de contact sous-régional pour l'Afrique centrale et orientale
<http://www.ceasurf.org/>

PNUD – Centre de contact sous-régional pour l'Asie du Sud et de l'Ouest
<http://www.undp.org/surf-kathmandu/>

PNUD – Centre de contact sous-régional pour l'Afrique australe; gestion du secteur public
<http://www.sasurfs.undp.co.zw/RC/index.html>

PNUD – Centre de contact sous-régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<http://www.undp.org/surf-panama/>

PNUD – Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique
<http://www.undp.org/french/TTFgov-f.pdf>

Autres liens utiles

ABA-UNDP International Legal Resource Centre <http://www.abanet.org/intlaw/ilrc>

Banque mondiale : Études de suivi des dépenses publiques (PETS)
<http://www.publicspending.org>

Banque mondiale : Gouvernance du secteur public
<http://www1.worldbank.org/publicsector/index.cfm>

Banque asiatique de développement : Groupe de travail de la réforme du secteur public
<http://www.adb.org/wgpsr/default.html>

Birmingham International Development Department <http://www.idd.bham.ac.uk/>

Institut d'administration publique du Canada <http://www.iapc.ca>

Caribbean Centre for Development Administration <http://caricad.org/>

Commonwealth Association for Public Administration and Management
<http://www.capam.comnet.mt/>

Commonwealth - Secrétariat <http://www.thecommonwealth.org/>

École de la fonction publique du Canada http://www.myschool-monecole.gc.ca/main_f.html

Fonds d'équipement des Nations Unies <http://www.uncdf.org/>

Governance Resource Centre Exchange: Public Sector Reform http://www.grc-exchange.org/g_themes/cc_csr.html

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/\(httpHomepages\)/\\$first?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/(httpHomepages)/$first?OpenDocument)

Institute for Development Policy and Management, University of Manchester
<http://idpm.man.ac.uk/>

Institute of Development Studies, Sussex: Governance <http://www.ids.ac.uk/ids/govern/>

Institut international des sciences administratives <http://www.iasisa.be/ias/aiacc.htm>

Organisation de coopération et de développement économiques : Gouvernance et gestion publiques http://www.oecd.org/topic/0,2686,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

Réseau d'information en ligne des Nations Unies sur l'administration et les finances publiques
<http://www.unpan.org/>

Documents imprimés disponibles auprès du siège du PNUD ou en ligne

Banque mondiale (1997). *Rapport sur le développement dans le monde : l'État dans un monde en mutation*. Washington, D.C.: Oxford University Press

InfoDev and The Center for Democracy & Technology (2002). *The E-Government Handbook for Developing Countries: A project of InfoDev and The Center for Democracy & Technology*. Disponible en ligne à <http://www.cdt.org/egov/handbook/2002-11-14egovhandbook.pdf>

Nations Unies (2000) *Déclaration du Millénaire*, Cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Point 60 b) de l'ordre du jour, 8e séance plénière, 8 septembre 2000. Disponible en ligne à <http://www.un.org/french/millenaire/sommet>

PNUD (1995a). *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*. New York: MGDG. Disponible en ligne à <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Psm.htm>

PNUD (1997) *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division, Bureau des politiques et de l'appui aux programmes, PNUD. Disponible en ligne à <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Recon.htm>

PNUD (1998). *Public Sector Management Reform in Asia and the Pacific*. New York: PNUD/RBAP/MGDG. Disponible en ligne à http://undp.un.org.pk/rgp/pubsec-7_countries.htm

PNUD (2001). *Rebuilding State Structures: Methods and Approaches*. New York: PNUD/BRECEI

PNUD (2002). *Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*. Bruxelles : Éditions DeBoek Université. Disponible en ligne à <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/>

PNUD (2003). Human Rights-Based Approach (HRBA) Checklist for Programme Staff. Disponible en ligne à http://www.undp.org/governance/docshurist/030611RBA_Checklist.doc

PNUD (divers). Rapports du Bureau de l'évaluation (divers). Disponibles en ligne sur l'intranet du PNUD à <http://intra.undp.org/eo/index.htm>

Secrétariat du Commonwealth (2002a). *Public Sector Reform in Developing Countries*. Londres : Secrétariat du Commonwealth.

Secrétariat du Commonwealth (2002b). *Current Good Practices and New Developments in Public Sector Service Management*. Londres : Secrétariat du Commonwealth

Working Group on E-Government in the Developing World, Pacific Council on International Policy, The Western Partner of the Council on Foreign Relations (2002) *Roadmap for E-government in the Developing World: 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves*. Los Angeles: Pacific Council on International Policy. Disponible en ligne à <http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>

Heeks, Richard (2001). Understanding e-Governance for Development, i-Government Working Paper Series, Paper No. 11, University of Manchester. Disponible en ligne à http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov/igov_wp11.shtml

Heeks, Richard (2001). Building e-Governance for Development: A Framework for National and Donor Action, i-Government Working Paper Series, Paper No. 12, University of Manchester. Disponible en ligne à http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov/igov_wp12.shtml

Katarobo, James (2002). Public Service Reforms: A Comparative Survey Perspective, Londres : document d'atelier.

Mukherjee, Ranjana, and Manning, Nick (2003). PowerPoint Presentation, Seminar: Below the Surface of the Civil Service Wage Bill, May 29 2003, Washington D.C.: Banque mondiale. Disponible en ligne à <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/Mayseminar/MukherjeeManning.ppt>

Nunberg, Barbara (1995) Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries, Washington D.C.: Banque mondiale. Disponible en ligne à http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/04/01/000009265_3970311122212/Rendered/PDF/multi_page.pdf

McCourt, Willy (2000) Pay and Employment Reform in Developing and Transition Societies, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 1, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social. Disponible en ligne à [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E/\\$file/mccourt.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E/$file/mccourt.pdf)

Sarrouth, Elissar (2003). *The UNDP Role in Public Administration Reforms in the Arab Region* Beirut: Meeting proceedings. Disponible en ligne à <http://www.pogar.org/> (à Financial management/publications)

Schiavo-Campo, Salvatore, de Tommaso, Giulio and Mukherjee, Amitabha (1997) Government Employment and Pay: a Global and Regional Perspective, Washington D.C.: Banque mondiale. Disponible en ligne à

<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1771/wps1771.pdf>

Autres ressources :

Le PNUD est en mesure d'offrir des conseils aux pays bénéficiaires de programmes sur les questions relatives à la RAP, par l'entremise de M. Jocelyn Mason, Conseiller principal pour la RAP, Groupe de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement (jocelyn.mason@undp.org).

Le Réseau de la Pratique de la gouvernance démocratique relie les praticiens du PNUD que ce domaine intéresse professionnellement ou à titre personnel et leur permet, par voie électronique, d'échanger des vues et des conseils sur diverses questions. Le Réseau compte actuellement plus de 1000 membres couvrant tous les continents. Les praticiens du PNUD qui voulaient y abonner sont priés de prendre contact avec la Facilitatrice du Réseau de connaissances, Mme Kim Henderson (kim.henderson@undp.org) ou d'envoyer un message à surf-gov@groups.undp.org contenant le mot « subscribe » dans la ligne du sujet du message.

La liste complète des notes de pratique du PNUD est disponible en ligne à <http://www.undp.org/policy/practicenotes.htm>