



Conseil économique et social

Distr. générale
25 janvier 2016
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Quinzième session

New York, 18-22 avril 2016

Point 3 e) de l'ordre du jour provisoire

Concrétiser les engagements : transformer les institutions publiques en vue de faciliter la formulation et l'intégration des politiques, avec la participation de tous, aux fins de la réalisation et du suivi des objectifs de développement durable

Imaginer des modes de gouvernance novateurs et renforcer les compétences correspondantes des fonctionnaires

Note du Secrétariat

Le présent document, établi par Eko Prasajo, membre du Comité d'experts de l'administration publique, en collaboration avec Rudiarto Sumarwono et Defny Holidin, du Centre de la gouvernance et de la réforme administrative de l'Université d'Indonésie, est transmis ci-joint conformément à l'ordre du jour provisoire annoté de la quinzième session du Comité. Son contenu et les vues qui y sont exprimées n'engagent que les auteurs et n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.



Imaginer des modes de gouvernance novateurs et renforcer les compétences correspondantes des fonctionnaires

Résumé

En s'appuyant sur l'expérience tirée des objectifs du Millénaire pour le développement, les auteurs rappellent le rôle central que l'administration publique est appelée à jouer dans la réalisation des objectifs de développement durable, et la nécessité de disposer de dirigeants efficaces et de fonctionnaires compétents. Tout en rappelant la notion de « dirigeant porteur de changement », les auteurs font observer qu'un simple attrait des avantages en échange de services ne pourrait suffire. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 exige au contraire l'adoption d'une conception du dirigeant qui mette l'accent sur les besoins, les valeurs et la moralité du fonctionnaire, ce qui peut inspirer les individus à aspirer à des normes plus élevées de performance individuelle et institutionnelle.

Dans la pratique, le mode de gouvernance novateur suppose que les dirigeants partagent une vision claire, établissent des normes de comportement et montrent l'exemple à suivre, remettent en cause le statu quo, encouragent les gens à travailler en collaboration et remontent le moral des uns et des autres en reconnaissant leurs contributions et leurs réalisations. Il se caractérise par la sûreté de jugement fondée sur la compréhension, l'interaction et l'échange de connaissances en toute objectivité, l'application pratique et l'exercice approprié du pouvoir politique.

Pour ce qui est de renforcer les compétences, lorsque les réformes n'aboutissent pas, c'est souvent parce que les fonctionnaires n'ont pas les connaissances, les talents, les aptitudes et les comportements requis. Vu le rôle d'intermédiaire joué par l'État et la nature intégrée des objectifs de développement durable, la capacité relationnelle sera d'une importance cruciale pour la réforme administrative et le succès de la mise en œuvre du Programme 2030. Par capacité relationnelle, on entend la capacité qu'a l'État de jouer son rôle d'intermédiaire dans ses relations avec d'autres acteurs de la gouvernance. L'État n'est pas isolé de son contexte social; il entretient une relation dans laquelle sa participation sous différentes formes a pour effet de faciliter ou de veiller à ce que d'autres acteurs de la gouvernance jouent leurs rôles en vue d'atteindre certains objectifs souhaités. Diverses compétences techniques particulières devront être maîtrisées, en particulier en ce qui concerne la prévision stratégique, l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles, l'alphabétisation socioculturelle, l'évaluation des résultats et l'exercice responsable du pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire dans le cadre de mécanismes appropriés de responsabilisation. Les principaux mécanismes pour y parvenir comprennent la formation, la gestion intégrée des ressources humaines, l'équilibre entre les nominations politiques et les nominations au mérite dans la fonction publique et l'enracinement de l'éthique publique.

I. Introduction

1. Le Secrétaire général a qualifié le Programme de développement durable à l'horizon 2030 de promesse faite par les dirigeants à tous les habitants de la planète, un programme pour les gens, qui vise à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes, et un programme pour la planète, notre demeure à tous. Le Programme 2030 contient 17 objectifs de développement durable et 169 cibles visant à éliminer la pauvreté, combattre les inégalités et remédier aux effets des changements climatiques au cours des 15 prochaines années.

2. Les objectifs du Millénaire pour le développement ont contribué à sortir plus d'un milliard de personnes de la pauvreté extrême, à faire des progrès considérables dans la lutte contre la faim, à permettre à un plus grand nombre de filles d'aller à l'école qu'auparavant et à protéger notre planète. Ils ont donné lieu à de nouveaux partenariats innovants, galvanisé l'opinion publique et montré combien il est utile de fixer des objectifs ambitieux. L'être humain et ses besoins immédiats étaient au cœur de ces objectifs.

3. Toutefois, malgré les acquis remarquables, les inégalités persistent et les progrès accomplis ont été inégaux. Les pauvres sont très majoritairement concentrés dans certaines régions du monde. En 2011, près de 60 % du milliard de personnes extrêmement pauvres du monde vivaient dans cinq pays seulement¹. Les nouveaux objectifs de développement durable s'appuient sur les objectifs du Millénaire pour le développement et vont beaucoup plus loin. Ils visent à remédier aux causes profondes de la pauvreté et à répondre au besoin universel d'un développement qui profite à tous tout en reconnaissant l'importance que revêtent des institutions efficaces et responsables pour le développement durable.

4. Il est de plus en plus admis que le renforcement de la production de données et l'utilisation de données de meilleure qualité pour l'élaboration de politiques et le suivi constituent un facteur fondamental de développement. Le suivi des objectifs du Millénaire pour le développement nous a appris que les données sont indispensables pour le développement. Il faut des données de meilleure qualité pour mettre en œuvre le Programme 2030. Un engagement politique ferme et une augmentation sensible des ressources seront nécessaires pour satisfaire la demande de données nécessaires pour le nouveau programme de développement¹.

5. L'administration publique a joué un rôle crucial dans la réalisation avec succès et sans heurt des objectifs du Millénaire pour le développement. En outre, le rôle des autorités nationales et locales a été primordial². La nécessité d'une collaboration plus étroite entre les pouvoirs publics, le secteur privé et les organisations non gouvernementales est bien établie.

6. L'Organisation des Nations Unies doit aider les pays de trois façons, comme il est indiqué dans la stratégie de simplification, d'accélération et de soutien aux politiques. Il faut aider les gouvernements à intégrer le nouveau programme

¹ Nations Unies, 2015, *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2015* (New York, 2015).

² Fonds d'équipement des Nations Unies, « Pursuing the Millennium Development Goals through local government: thematic annex », document établi pour le Forum mondial sur le développement local, Kampala, 4-6 octobre 2010, disponible à l'adresse : uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex.pdf.

mondial dans leurs plans nationaux de développement et politiques afin de prendre en compte des objectifs de développement durable. Cette action est déjà menée dans de nombreux pays, à leur demande. L'Organisation peut aider les pays à accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable en tirant parti de la vaste expérience acquise au cours des cinq dernières années avec le cadre pour l'accélération de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Il faut pour ce faire que des connaissances spécialisées en matière de politiques de développement durable et de gouvernance soient mises à la disposition des gouvernements à tous les stades de la mise en œuvre¹.

7. Les enseignements tirés de l'expérience des objectifs du Millénaire pour le développement offrent des raisons impérieuses pour associer l'administration publique à la mise en œuvre du Programme 2030, notamment dans le domaine de la réforme des politiques publiques et de la gestion des affaires publiques.

II. Modes de gouvernance novateurs aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable

8. Le débat théorique sur la notion de dirigeant a radicalement changé depuis la fin des années 70, depuis que l'universitaire James MacGregor a publié un ouvrage fondateur sur ce sujet³. Selon M. Burns, un dirigeant peut jouer un rôle « transactionnel » ou « novateur ». Les dirigeants transactionnels échangent des récompenses concrètes contre la loyauté et le travail de leurs subordonnés. Les dirigeants novateurs s'emploient aux côtés de leurs subordonnés à sensibiliser davantage à l'importance que revêtent les résultats particuliers à atteindre⁴.

9. Le débat a évolué dans les années 90 lorsque Bernard Bass, un universitaire américain, a élargi la notion de dirigeant novateur (porteur de changement) définie par M. Burns⁵. M. Bass et Bruce Avolio ont élaboré conjointement quatre caractéristiques essentielles du mode de gouvernance novateur⁶.

10. M. Burns et Avolio ont fait valoir que le mode de direction novateur se caractérise par le respect de l'individu. Les dirigeants servent d'entraîneur ou de mentor et sont à l'écoute des besoins et des préoccupations de leurs subordonnés,

³ Voir James MacGregor Burns, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1978).

⁴ Kerry Barnett, John McCormick et Robert Connors, « Transformational leadership in schools: panacea, placebo or problem? », *Journal of Educational Administration*, vol. 39, n° 1, 2001; Philip L. Cox, « Transformational Leadership: a success story at Cornell University », compte rendu de la Conférence de l'Association for Tertiary Education Management/Association of Public Personnel Administrators, Canberra, 2001. Disponible à l'adresse : <http://pandora.nla.gov.au/pan/10533/20011221-0000/www.anu.edu.au/facilities/atem-aappa/papers-keynote.html>; Zvi D. Gellis, « Social work perceptions of transformational and transactional leadership in health care », *Social Work Research*, vol. 25, n° 1, 2001; Desmond Griffin, « Transformational Leadership ». Disponible à l'adresse : <http://desgriffin.com/leadership/transform/>; Timothy A. Judge et Ronald F. Piccolo, « Transformational and transactional leadership: a meta-analytic test of their relative validity », *Journal of Applied Psychology*, vol. 89, n° 5, 2004.

⁵ Judge et Piccolo, Transformational and transactional leadership » (voir note 4).

⁶ Voir Bernard M. Bass et Bruce J. Avolio, « Developing transformational leadership: 1992 and beyond », *Journal of European Industrial Training*, vol. 14, n° 5, 1990. Disponible à l'adresse : <http://dx.doi.org/10.1108/03090599010135122>.

avec lesquels la communication est constamment maintenue. Les dirigeants apprécient et respectent la contribution que chaque membre apporte à l'équipe, ce qui motive les uns et les autres à s'acquitter des tâches qui leur sont confiées.

11. La deuxième caractéristique est la stimulation intellectuelle. Les dirigeants perfectionnent et soutiennent leurs subordonnés en stimulant et en encourageant de nouvelles façons de penser et d'agir. La volonté d'apprendre est une importante caractéristique qui permet aux subordonnés de trouver des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs de l'équipe.

12. La motivation est la troisième caractéristique des dirigeants novateurs, qui sont capables de communiquer une vision exaltante pour inspirer leurs subordonnés. Si les dirigeants veulent motiver leurs subordonnés, ils doivent instituer des normes élevées, donner un sens aux tâches à accomplir et insuffler l'optimisme quant aux objectifs futurs. Pour que la vision soit compréhensible, exaltante et puissante, les dirigeants doivent s'appuyer sur d'excellentes aptitudes à la communication. Si les subordonnés sont optimistes quant à l'avenir, ils seront disposés à consacrer davantage d'efforts et à faire davantage pour s'acquitter de leurs tâches.

13. L'influence morale est une quatrième caractéristique importante des dirigeants, qui devraient mener une vie exemplaire caractérisée par la confiance, les comportements éthiques et le respect.

14. Le mode de direction novateur est indispensable pour le développement. Une direction éclairée est essentielle pour permettre à tous les types d'organisations de fonctionner au maximum de leur efficacité⁷. Le mode de gouvernance novateur est nécessaire pour mettre en œuvre le Programme 2030, dans la mesure où il met l'accent sur les besoins, les valeurs et la moralité des agents. Il s'agit de motiver les gens en vue de l'adoption de normes plus strictes². Il s'agit également d'encourager les intéressés à mettre de côté leurs intérêts personnels pour le bien de l'équipe, de l'organisation ou de la communauté⁸.

15. Le mode de gouvernance novateur repose sur la morale, ce qui le différencie des autres⁹. Le recours à la force ne saurait être considéré comme une caractéristique du mode de direction novateur d'un point de vue éthique.

16. Le mode de gouvernance novateur va bien au-delà des autres formes de direction. De nombreux modèles mettent l'accent sur ce que les dirigeants offrent en échange d'un objectif réalisable et sur les moyens de l'atteindre; c'est la méthode transactionnelle. Le mode de gouvernance novateur donne une image plus large du

⁷ Alex Brillantes, « Accountable, responsive and inclusive governance » (document présenté lors d'un atelier national sur les parties prenantes de la gouvernance tenu à Mandaluyong (Philippines), 2013).

⁸ Jane M. Howell et Bruce J. Avolio, « Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: key predictors of consolidated business-unit performance », *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, n° 6 (décembre 1993). Disponible à l'adresse : <http://dx.doi.org/10.1037/0021-9010.78.6.891>; Boas Shamir, Robert J. House et Michael B. Arthur, « The Motivational effects of charismatic leadership: a self-concept based theory », *Organization Science*, vol. 4, 1^{er} novembre 1993).

⁹ Bruce J. Avolio, *Full Leadership Development: Building the Vital Forces in Organizations* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1999).

rôle de dirigeant, qui consiste non seulement à offrir des récompenses mais aussi à tenir compte des besoins et du bien-être des subordonnés¹⁰.

17. Le mode de gouvernance novateur fait intervenir à la fois les dirigeants et les subordonnés. Les besoins des subordonnés et des dirigeants étant pris en compte, le rôle de direction ne relève pas de la seule responsabilité personnelle du chef. Il découle de l'interaction entre dirigeants et subordonnés. La nécessité de faire participer autrui est au cœur du mode de gouvernance novateur¹¹.

18. Les dirigeants novateurs ont un certain nombre de traits communs, qui les distinguent des dirigeants transactionnels¹². Tout d'abord, ils se considèrent comme des agents du changement. Ils s'efforcent d'influer sur le cours des choses et de transformer les organisations dont ils ont la charge. Ils sont capables de faire face à la résistance, de prendre des risques et de confronter la réalité. Ils croient en ceux qui sont placés sous leur autorité. Ils sont mus par un ensemble de valeurs fortes. Ils continuent d'apprendre et sont des apprenants tout au long de la vie. Ils peuvent surmonter les problèmes lorsqu'il s'agit de gérer les situations complexes, les incertitudes et les ambiguïtés. La plupart sont des visionnaires. On sait par ailleurs que ce sont des dirigeants qui introduisent des changements importants dans les organisations auxquelles ils sont associés¹³.

19. Le mode de gouvernance novateur présente certains inconvénients, l'une des critiques dont il fait l'objet étant qu'il manque de clarté conceptuelle. Il englobe plusieurs activités et caractéristiques, notamment le fait de créer une vision d'ensemble et d'inciter les gens à devenir des agents du changement, instaurer la confiance, prêter appui et servir d'acteurs sociaux, d'où la difficulté d'en définir les paramètres exacts.

20. Dans leurs travaux de recherche, J. Bruce Tracey et Timothy R. Hinkin ont constaté que les paramètres du mode de gouvernance novateur se recoupent souvent avec des conceptions semblables¹⁴. Alan Bryman¹¹, par exemple, indique que le concept de dirigeant porteur de changement et celui de dirigeant charismatique sont souvent traités comme étant le même concept, même si dans plusieurs modèles de direction¹⁵ le charisme ne constitue qu'un élément du mode de gouvernance novateur.

21. Une autre critique tient au fait qu'avec le mode de gouvernance novateur, la qualité de dirigeant est traitée comme une question de personnalité ou de préférence personnelle et non comme un comportement qu'on peut apprendre¹¹. On lui reproche aussi le fait qu'il soit élitiste et antidémocratique¹¹.

22. Dans leur livre, James M. Kouzes et Barry Z. Posner présentent un modèle remarquable de cinq pratiques d'une direction exemplaire, lesquelles reflètent une

¹⁰ Avolio, *Full Leadership Development* (voir note 9); Bernard M. Bass, *Leadership and Performance beyond Expectations* (New York, Free Press, 1985).

¹¹ Alan Bryman, *Charisma and Leadership in Organizations* (London, Sage, 1992).

¹² Noel M. Tichy et Mary Anne Devanna, *The Transformational Leader* (New York, Wiley, 1986). Ils sont arrivés à cette conclusion après avoir observé plusieurs dirigeants porteurs de changement qui pratiquent ce mode de direction, notamment Jack Welch, John Harvey-Jones et Lee Iacocca.

¹³ Griffin, « Transformational leadership » (voir note 7).

¹⁴ Bruce Tracey et Timothy R. Hinkin, « Transformational leadership or effective managerial practices? », *Group and Organization Management*, vol. 23, n° 3 (1998).

¹⁵ Voir Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (voir note 10).

série de problèmes critiques que le dirigeant novateur doit prendre en compte¹⁶. La première pratique consiste à partager une vision qui inspire. Les dirigeants novateurs estiment qu'ils peuvent apporter des changements et qu'ils peuvent concrétiser l'image unique et idéale qu'ils ont de l'organisation à l'avenir. Ils suivent leur idéal et invitent les gens à envisager des possibilités intéressantes pour l'avenir.

23. La deuxième pratique consiste à créer une voie prototype. Les dirigeants jettent les bases de la façon dont les gens devraient être traités et les objectifs atteints. Ils fixent des normes élevées et montrent l'exemple à suivre. La troisième pratique consiste à remettre en cause le statu quo. Les dirigeants porteurs de changement recherchent des solutions sortant des sentiers battus en vue de renforcer l'organisation. Ils comprennent totalement que les erreurs et les échecs font partie intégrante de la prise de risques et ils acceptent la déception, qui fait partie de l'apprentissage.

24. La quatrième pratique consiste à encourager les individus à agir. Les dirigeants motivent les équipes et renforcent la collaboration. Ils sont conscients que c'est par le respect mutuel que des efforts extraordinaires pourront être poursuivis. Ils donnent à chacun le sentiment d'avoir du pouvoir et d'être efficace. Ils créent un climat de respect de la dignité humaine et de confiance. La cinquième pratique consiste à rassurer l'esprit. Les dirigeants traitent les gens comme des héros en célébrant leurs réalisations. Dans la mesure où les gens ont besoin d'être appréciés pour leurs efforts, les dirigeants novateurs reconnaissent la contribution qu'apporte chaque individu¹⁷.

25. Dans ce domaine, d'autres chercheurs ont proposé des prescriptions similaires en vue de développer des qualités de dirigeant porteur de changement. Dans ses travaux de recherche, Bernard B. Bass a conclu que les critères essentiels que doit satisfaire un dirigeant porteur de changement sont les suivants : i) avoir une vision d'avenir exaltante; ii) motiver les autres à s'y associer et concrétiser la vision; iii) diriger la mise en œuvre de la vision; iv) établir une solide relation de confiance avec tous les membres de l'équipe¹⁸.

26. Dans son livre, Gary A. Yukl a aussi proposé, il y a une vingtaine d'années, les idées pratiques suivantes concernant le mode de gouvernance novateur, à savoir : a) établir une vision ambitieuse et attrayante avec le concours de tous les membres de l'équipe; b) lier la vision à une stratégie en vue de sa réalisation; c) définir la vision et la traduire en action; d) faire preuve de détermination, de confiance et d'optimisme à l'égard de la vision et de sa réalisation; e) réaliser la vision en planifiant des mesures et des succès de petite portée en vue de sa mise en œuvre complète¹⁹.

¹⁶ James M. Kouzes et Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge: How to Make Extraordinary Things Happen in Organizations*, 5^e éd. (San Fransisco, Californie, Jossey-Bass, 2012).

¹⁷ Voir « The Leadership Challenge », disponible à l'adresse : www.leadershipchallenge.com/About-section-Our-Approach.aspx.

¹⁸ Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (voir note 10).

¹⁹ Gary A. Yukl, *Leadership in Organizations*, 3^e éd. (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1994).

Le mode de gouvernance novateur, facteur de sûreté de jugement

27. Les dirigeants novateurs usent de leur sagesse pour amener les autres à concourir à la réalisation d'objectifs communs. S'agissant du développement, les objectifs de développement durable sont devenus un moyen d'appréhender le capital de connaissances propre à chaque pays, y compris en particulier dans le secteur public. Par exemple, en ce qui concerne l'objectif de développement durable 10, dans les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), le secteur public a établi plusieurs définitions, indicateurs et mesures de l'inégalité. Ce recours à la sagesse pratique, observé en Indonésie, en Thaïlande, aux Philippines et dans d'autres pays d'Asie du Sud-Est, permet de traduire les connaissances en réalité concrète et d'aligner ainsi les valeurs sur la pratique afin de s'attaquer à l'inégalité dans toutes ses manifestations en fonction du contexte. C'est seulement de cette façon que le Programme 2030, de portée mondiale, pourra être mis en œuvre dans la pratique.

28. Selon Ikujiro Nonaka et Hirotaka Takeuchi, le dirigeant sage a six aptitudes qui peuvent contribuer à promouvoir les objectifs de développement durable²⁰. Premièrement, il a une compréhension objective de la situation, qui découle de la connaissance universelle doublée d'une appréciation subjective fondée sur l'expérience. Il peut ainsi déterminer avec discernement ce qui convient dans un contexte et une organisation donnés en vue de s'acquitter d'un mandat lié aux objectifs de développement durable.

29. Deuxièmement, le dirigeant crée un espace commun et un cadre d'interaction entre les partenaires de développement afin de favoriser l'échange de connaissances en temps voulu. Troisièmement, le dirigeant anticipe les problèmes à venir et peut envisager un moyen de réaliser les objectifs en partenariat avec d'autres acteurs, notamment en ce qui concerne les objectifs de développement durable, qui demandent des efforts soutenus à long terme.

30. Quatrièmement, le dirigeant doit présenter les efforts envisagés en termes opérationnels bien définis. Il est bien admis que de nombreux idéaux restent sans suite, à moins que les dirigeants les expriment de manière appropriée. Cinquièmement, s'agissant de l'exercice du pouvoir politique, le dirigeant sage peut, selon la conception actuelle, persuader d'autres personnes de collaborer et de partager les connaissances les unes avec les autres pour parvenir véritablement à des résultats positifs. Sixièmement, il s'ensuit l'aptitude à susciter la sagesse pratique elle-même.

31. Ce concept de direction a des similitudes avec les traditions autochtones de *musyawarah* et de *gotong royong*, expressions indonésiennes qui renvoient aux décisions et actions collectives fondées sur les modes de connaissance de la société et qui continuent d'être pratiquées par certains responsables locaux et nationaux en Asie du Sud-Est²¹.

²⁰ Ikujiro Nonaka et Hirotaka Takeuchi, « The big idea: the wise leader », *Harvard Business Review* (mai 2011).

²¹ Pour nombre de ces exemples en Indonésie, voir Eko Prasojito et Defny Holidin, « Leadership and management development in Asian countries: general overview of case studies in Indonesia », document d'orientation (Tokyo, National Graduate Institute for Policy Studies, 2015).

III. Le rôle du fonctionnaire compétent

32. Le fonctionnaire joue un rôle déterminant dans les réformes visant à assurer le développement socioéconomique, en particulier lorsqu'il s'agit des questions touchant aux inégalités²². Les réformes laissent souvent à désirer faute de compétences nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre celles qui comptent le plus dans des situations complexes²³. En outre, tout processus devant aboutir à une décision, puis à la mise en œuvre d'une réforme digne de ce nom, exige la collaboration entre des dirigeants novateurs et des fonctionnaires compétents. L'interface entre la politique et la bureaucratie est un facteur important pour le succès de la réforme et pour le développement²⁴.

33. Lorsque la politique et la gouvernance complexes croisent les objectifs de développement durable, le rôle du fonctionnaire ne fait que gagner en importance, en particulier lorsque les fonctions de l'administration publique sont réparties entre divers agents dévoués²⁵.

34. Les politiques mues par l'innovation sont particulièrement importantes pour assurer la croissance économique et le développement (voir E/C.16.2015/4). Les dirigeants politiques et les fonctionnaires ne devraient pas être isolés des autres acteurs de la gouvernance ni maintenir une position autonome dans l'élaboration des politiques²⁶. Dans la mesure où l'innovation est le moteur de toute évolution, ponctuée par des difficultés d'ordre politique, juridique, institutionnel et administratif²⁷, l'un des rôles essentiels du fonctionnaire compétent est de favoriser

²² David Schultz, « The end of government », *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, n° 2 (printemps 2015); Hal Hill, « The political economy of policy reform: insights from Southeast Asia », *Asian Development Review*, vol. 30, n° 1, 2013; M. Jae Moon et Changho Hwang, « The state of civil service systems in the Asia-Pacific region: a comparative perspective », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 33, n° 2 (juin 2013); Klaus J. Brösamle, « Civil service reform in developing countries: we do not really know what we are doing », Hertie School of Governance, août 2012, Evan M. Berman, ed., *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2010); Eko Prasajo, *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi* (Jakarta, Indonésie, Penerbit Salemba, 2009).

²³ Joel D. Aberbach et Tom Christensen, « Why reforms so often disappoint », *American Review of Public Administration*, vol. 44, n° 1 (2014). Disponible à l'adresse : <http://arp.sagepub.com/content/44/1/3.full.pdf+html>; voir aussi Brösamle, « Civil service reform in developing countries » (voir note 22); Prasajo, *Reformasi Kedua* (voir note 22).

²⁴ Niheer Dasandi, « The Political-Bureaucratic Interface in Developing Countries: Characteristics, Determinants, and Impact on Reform », PNUD, Centre mondial pour l'excellence dans le service public (2014) (Singapour, 2014); Christopher Pollit et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis (NPM, Governance, and the Neo-Weberian State)*, 3^e éd. (Oxford, Oxford University Press, 2011); Zoë Scott, « Evaluations of public sector governance reforms: 2001-2011 Literature Review » (Oxford, Oxford Policy Management, 2011).

²⁵ Janet V. Denhardt et Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Expanded Edition – Serving, Not Steering* (New York, M. E. Sharpe, 2007).

²⁶ Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie et Dan Slater, « Systemic vulnerability and the origins of developmental States: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective », *International Organization*, vol. 59 (printemps 2005). Disponible à l'adresse : <http://home.uchicago.edu/~slater/files/Doner-Ritchie-Slater2005>; Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1995).

²⁷ Rainer Kattel *et al.*, « Can we measure public sector innovation? A literature review », Learning from Innovation in Public Sector Environments Project Paper (Tallinn, Ragnar Nurske School of

des échanges complémentaires entre les acteurs de la gouvernance²⁸. Il faut pour cela des capacités relationnelles allant de pair avec la création conjointe de changements engendrés par une direction de rupture. Les capacités relationnelles sont indispensables pour la réforme administrative et pour le succès de la réalisation des objectifs de développement durable, d'où l'importance stratégique des fonctionnaires.

35. Par capacité relationnelle, on peut aussi entendre le rôle d'intermédiaire joué par l'État, concept qui trouve son origine dans la conception que Weber et Hegel ont de la bureaucratie et qui renvoie à la collaboration entre acteurs de la gouvernance démocratique, préconisée par Janet V. Denhardt²⁵ et Robert B. Denhardt. Le rôle d'intermédiaire renforce la neutralité des fonctionnaires lorsqu'ils présentent les revendications et les aspirations de la population aux pouvoirs publics. Les fonctionnaires traduisent les politiques en réalité, selon qu'il convient et en fonction de la situation propre à collectivité concernée. Par exemple, le rôle d'intermédiaire est un élément essentiel de la politique dite « One Malaysia », qui vise à éliminer la discrimination ethnique persistante²⁹ et à aider la fonction publique professionnelle de Singapour à être le moteur du développement économique³⁰.

36. Les pays d'Asie du Sud-Est ont pu réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement à des degrés divers. Les insuffisances sont en partie imputables à l'écart entre les compétences du secteur public nécessaires pour promouvoir une action concertée en vue d'assurer le développement et de mettre en place des capacités effectives. Les fonctionnaires sont capables de concourir à la réalisation des objectifs de développement durable dans le cadre de leur rôle d'intermédiaire, les techniques administratives nécessaires en matière de planification, de gestion stratégique, de recherche de solutions aux problèmes et d'efficacité dans l'affectation des ressources étant bien connues. Les enseignements tirés des objectifs du Millénaire pour le développement indiquent toutefois qu'il sera essentiel de recenser les compétences particulières nécessaires pour réaliser les objectifs de développement durable et faire en sorte qu'elles soient accessibles au plus grand nombre dans le secteur public.

37. Le présent document recense les cinq compétences suivantes, chacune étant assortie des connaissances techniques, des talents et des attitudes nécessaires. Ce sont : la prospective stratégique et l'innovation, l'élaboration de politiques fondées sur l'adaptation et des données factuelles, les négociations tenant compte du contexte socioculturel, l'évaluation des résultats et un pouvoir discrétionnaire responsable.

Innovation and Governance, 2013). Disponible à l'adresse :

<http://www.lipse.org/userfiles/uploads/kattel%20et%20al%20egpa%20version.pdf>.

²⁸ Prasojo, *Reformasi Kedua*; Simon Springer, « Renewed authoritarianism in Southeast Asia: undermining democracy through neoliberal reform », *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 50, n° 3 (décembre 2009); Alexander Ebner, « Institutional evolution and the political economy of governance », in *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Alexander Ebner and Nikolaus Beck, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2008); Denhardt et Denhardt, *The New Public Service* (voir note 25); Georg Sørensen, *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat* (New York, Palgrave Macmillan, 2004).

²⁹ Kuan Geong Woo, « Recruitment practices in the Malaysian public sector: innovations or political responses », *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, n° 2 (2015), p. 229 à 246.

³⁰ Springer, « Renewed authoritarianism in Southeast Asia » (voir note 28).

Prospective stratégique et innovation

38. Vu que les objectifs de développement durable appellent l'attention sur le développement à long terme dans de nombreux domaines, les fonctionnaires doivent maîtriser les techniques de prospective stratégique à long terme. Les initiatives en matière de réforme de la fonction publique et de réforme administrative sont des éléments essentiels des plans stratégiques d'un grand nombre de pays. Le principal défi consiste à traduire l'analyse prospective stratégique en politiques qui soient conformes aux idéaux des objectifs de développement durable. C'est la raison pour laquelle les fonctionnaires doivent être en mesure d'améliorer le contenu et l'application des politiques en faisant preuve d'innovation et de collaboration. Cette compétence suppose l'aptitude à intégrer les connaissances des différents acteurs de la gouvernance et à promouvoir l'apprentissage en vue de faire face aux incertitudes par l'adaptation.

39. S'agissant de la restructuration de la gouvernance, l'aptitude à apprendre, qui caractérise le dirigeant avisé, suppose une modification des relations entre les acteurs de la gouvernance, lesquelles sont liées à des règles formelles et informelles qui reflètent des positions de négociation. Dans ces circonstances, la relation entre l'État et d'autres entités est modifiée par des mécanismes institutionnels par lesquels les acteurs de la gouvernance prennent des décisions et font des choix en vue d'obtenir de meilleurs résultats³¹.

Élaboration de politiques fondées sur l'adaptation et des données factuelles

40. Dans la mesure où l'analyse prospective stratégique prend en compte les possibilités futures, les fonctionnaires doivent faire en sorte que la planification de scénarios corresponde à la situation actuelle. Il faut tenir compte du présent et de l'avenir envisagé dans la planification de scénarios. La situation actuelle trouve ses origines dans le passé. Tout ce qui se passera à l'avenir est relié à la situation et aux conditions actuelles et en est une conséquence.

41. Afin d'examiner de manière plus précise la situation actuelle en prévision de l'avenir, les fonctionnaires doivent améliorer leurs compétences en matière d'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles. Lorsque les politiques reposent sur des données factuelles solides, les solutions de rechange et les différentes voies permettant d'en atténuer les effets peuvent apparaître plus clairement, en cas d'imprévu.

42. Les politiques reposant sur des données factuelles deviennent ainsi pour le gouvernement le moyen fondamental de s'adapter en cas de difficultés.

43. Une analyse des causes profondes des défauts constatées dans les politiques des organisations internationales montre l'importance cruciale de politiques adaptées et fondées sur des données factuelles. Par exemple, l'aide que la Banque mondiale a apportée aux pays en développement en matière de réforme de la

³¹ Cette logique est empruntée à Robert H. Bates, « The new institutionalism: the work of Douglas North », disponible à l'adresse : <http://scholar.harvard.edu/rbates/publications/new-institutionalism-work-douglas-north>; voir aussi Ali Farazmand, ed., *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 2004).

fonction publique entre 1999 et 2006 a enregistré un taux de réussite inférieur à 45 %³². Les programmes de réforme de la fonction publique en question ne semblent pas avoir été conçus sur la base de données factuelles suffisantes. Ces lacunes sont souvent imputables à une méconnaissance des « problèmes empiriques »³³.

44. L'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles est aussi une fonction de la gouvernance démocratique. Lorsque l'examen des politiques est la norme, une politique ne peut bénéficier d'un large soutien du public que si elle repose sur les conditions de vie réelles dans la société, traduit les aspirations des personnes touchées et s'appuie sur leurs propres connaissances dès le début du processus d'élaboration. L'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles est compatible à la fois avec la planification centralisée, telle qu'on la retrouve à Singapour, et avec le « développementalisme », mode de gouvernance où l'État joue le rôle directeur dans la promotion de l'industrialisation en tant que priorité par rapport aux autres objectifs de développement économique, comme on le voit dans certains pays d'Asie de l'Est.

45. Le fait de mettre l'accent sur des données factuelles favorise l'ouverture au moyen de la communication, notamment dans les négociations, la recherche de solutions aux problèmes et l'échange d'informations qui interviennent dès le début de l'élaboration des politiques en prélude à la prise de décisions. Ces processus itératifs et dynamiques, auxquels participent le gouvernement et les autres acteurs de la gouvernance dans le contexte du changement institutionnel, permettent d'améliorer l'action des pouvoirs publics³⁴.

Négociations tenant compte du contexte socioculturel

46. Le passage d'un mode de coordination hiérarchisé à un mode fondé sur le débat est primordial pour renforcer les processus d'élaboration des politiques fondées sur le consensus. L'aptitude des fonctionnaires à négocier entre les acteurs de la gouvernance est un élément important de leur rôle d'intermédiaire. Si l'on prend par exemple la question de l'inégalité, qui est une source de préoccupation majeure aussi bien pour les pays en développement que pour les pays développés et un élément central des objectifs de développement durable, la réalisation de l'égalité des droits, de l'égalité d'accès aux services publics et du bien-être pour tous pourrait être perçue comme une menace par ceux qui recherchent le maximum d'avantages pour eux-mêmes au détriment des autres. Le fonctionnaire compétent devrait toutefois être en mesure d'offrir des solutions « gagnant-gagnant » qui conduisent à une plus grande égalité et au mieux-être pour les personnes défavorisées et augmentent les bénéfices pour les riches.

³² Banque mondiale, « Réforme du secteur public : qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison? » (Washington, 2008).

³³ Brösamle, « Civil service reform in developing countries » (voir note 22).

³⁴ Matt Andrew, Lant Pritchett et Michael Woolcock, « Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation », document de travail n° 240 (Boston, Massachusetts, Harvard University, juin 2012); C. R. Hinings et Namrata Malhotra, « Change in Institutional Fields », in *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, publié sous la direction d'Alexander Ebner et Nikalous Beck (Oxford, Oxford University Press, 2008); Farazmand, *Sound Governance* (voir note 31).

47. Si les données factuelles fiables recueillies par les fonctionnaires constituent un important apport aux compétences de négociation, le fait de les mettre à la disposition des autres acteurs de la gouvernance est tout aussi important. Il faut, à cette fin, adopter une approche avisée pour tenir compte des aspects socioculturels de la négociation, en particulier dans les sociétés qui sont très hétérogènes. En Indonésie, où quelque 300 groupes ethniques vivent sur plus de 13 000 îles, le signe du « oui » dans une culture peut être interprété comme un « non » dans d'autres. Les fonctionnaires sont réputés être des négociateurs compétents s'ils possèdent un savoir socioculturel qui leur permet d'avoir une influence modératrice, notamment entre divers intérêts religieux ou patrimoniaux. La sagesse et les valeurs locales peuvent également jouer un rôle dans la création de connaissances, notamment sous la forme de l'esprit de collégialité s'agissant de la réalisation d'un objectif visé ou de l'art de diriger par l'exemple.

Évaluation des résultats

48. La diffusion des études de prospective stratégique, l'utilisation des données factuelles et l'aptitude à négocier sont autant de facteurs qui ont une incidence sur le degré de réalisation des objectifs de développement durable. En outre, les compétences liées aux résultats, notamment les moyens de les mesurer et l'évaluation de l'impact, seront d'une importance cruciale. Les pays de la région de l'Asie et du Pacifique ont tenté une gestion axée sur les résultats, qu'ils ont rattachée à la réforme d'ensemble³⁵. Dans la région de l'Asie du Sud-Est, Singapour entreprend « l'apprentissage axé sur les objectifs » dans le cadre de ses politiques et méthodes de travail depuis plus d'une décennie³⁶. Depuis 2011, l'Indonésie utilise un système de fiche de notation pour suivre les principaux indicateurs de résultats et, plus récemment, a commencé à avoir recours à une évaluation réglementaire de l'impact. La Malaisie a introduit avec succès l'analyse réglementaire de l'impact dans un cadre institutionnel³⁷. En Thaïlande, la gestion axée sur les résultats sert d'outil d'évaluation au sein du secteur public et fait partie intégrante du plan stratégique national de développement du secteur public³⁸.

49. Le recours à des outils perfectionnés d'évaluation des résultats et de l'impact ne va pas nécessairement de pair avec la réalisation des résultats escomptés³⁹. Pour éviter les écueils éventuels, le fonctionnaire compétent devrait mettre à profit

³⁵ Moon et Hwang, « The state of civil service systems in the Asia-Pacific region » (voir note 22).

³⁶ Gambhir Bhatta, « Building human resource competencies and the training environment in Singapore's public service », *Research and Practice in Human Resource Management*, vol. 8, n° 2 (2000). Disponible à l'adresse : <http://rphrm.curtin.edu.au/2000/issue2/competencies>.

³⁷ OCDE, *Implementing Good Regulatory Practice in Malaysia* (Paris, publication de l'OCDE, 2015), disponible à l'adresse : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230620-en>.

³⁸ Suchitra Punyaratabandhu et Daniel H. Unger, « Managing performance in a context of political clientelism: the case of Thailand », in *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region: Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18, Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana et Lawrence R. Jones, eds. (Bingley, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Emerald Group Publishing, 2009).

³⁹ John Lavelle, « Public services human resources management policies and practices: trends and challenges for human resources management in the broader public sector in the international arena » (document présenté à la conférence de l'Association africaine d'administration et de gestion publiques, Durban, Afrique du Sud, novembre 2010).

l'expérience d'autres pays, et recourir à la gestion de la performance et à l'analyse de l'impact réglementaire de manière stratégique et intégrée.

Pouvoir discrétionnaire responsable

50. Les systèmes politique et administratif varient d'un pays à l'autre. Les problèmes surviennent lorsque des cadres réglementaires qui sont considérés comme des modèles et des normes découlant de pratiques optimales sont appliqués dans des pays dont les systèmes politique et administratif sont incompatibles avec ces cadres et normes et entraînent des conséquences indésirables, lesquelles peuvent avoir une incidence aussi bien sur la mise en œuvre des politiques de développement durable que sur l'application du droit administratif. Les résultats peuvent être particulièrement incertains dans un environnement politico-administratif en constante évolution. Par exemple, alors que des réformes juridiques ont été introduites dans la fonction publique de plusieurs pays, la corruption et le népotisme persistent, contrairement aux attentes⁴⁰.

51. Dans ces conditions, les fonctionnaires doivent être en mesure d'exercer un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs fonctions. Dotés de cette compétence, ils devraient pouvoir non seulement se conformer à la loi⁴¹, dans laquelle la « logique de la bonne gouvernance » trouve son origine, mais aussi faire face aux comportements répréhensibles tels que les tentatives de tirer parti des lacunes institutionnelles à des fins de corruption⁴².

52. Dans le même temps, le pouvoir discrétionnaire doit être soumis à des mécanismes de responsabilisation appropriés. Dans les pays d'Asie du Sud-Est, par exemple, en dépit des intentions, les réformes ne se sont pas toujours manifestées de manière appropriée : les fonctionnaires en quête de rente, chargés de l'application de la loi, ont parfois retiré plus d'avantages des règles et règlements que le citoyen moyen.

IV. Intégration des politiques à l'appui des objectifs de développement durable : problèmes rencontrés

53. De nombreuses politiques n'ont pas permis de réaliser des progrès importants parce que le rôle joué par les fonctionnaires et leurs compétences n'étaient pas adaptés pour assurer efficacement la mise en œuvre. Il importe au plus haut point de doter les fonctionnaires du savoir-faire et des compétences voulus pour appliquer les politiques avec succès.

54. Pour améliorer les compétences des fonctionnaires, il faudrait inscrire le développement des ressources humaines voulues aux fins de la réalisation des

⁴⁰ Moon et Hwang, « The state of civil service systems in the Asia-Pacific region » (voir note 22).

⁴¹ Carolyn J. Heinrich, Carolyn J. Hill et Laurence E. Lynn, Jr., « Governance as an organizing theme for empirical research », in *The Art of Governance: Analysing Management and Administration*, Patricia W. Ingraham and Laurence E. Lynn, Jr., eds. (Washington, Georgetown University Press, 2004).

⁴² Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana et Lawrence R. Jones, eds., *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18 (Bingley, Royaume-Uni, Emerald Group Publishing, 2009).

objectifs de développement durable au rang des priorités de la réforme du secteur public. Compte tenu du fait que ces réformes devraient se poursuivre au fil du temps et s'adapter à l'évolution des technologies de l'information et des communications, une volonté de perfectionnement est primordiale. Quatre principaux moyens permettent de faire de la réforme soutenue et de la formation permanente le principal moyen de renforcer les compétences des fonctionnaires en vue de réaliser les objectifs de développement durable, à savoir : a) la formation sur mesure; b) la gestion intégrée des ressources humaines; c) l'équilibre entre les nominations politiques et les nominations au mérite; et d) l'éthique publique.

La formation sur mesure

55. La formation est le moyen le plus courant de développer les compétences souhaitées des fonctionnaires. Il existe de nombreuses méthodes d'enseignement de pointe qui ont été empruntées aux pratiques suivies dans le secteur privé. Il ressort toutefois de récentes évaluations qu'il peut y avoir un écart entre la formation qui est dispensée et le contexte propre aux institutions, en particulier pour ce qui est de replacer les participants et leur formation dans le cadre d'un programme de réformes du secteur public⁴³. Le décalage est encore plus prononcé lorsque les aspects culturels des organisations dans certains pays sont pris en compte. Des techniques telles que « l'information retour à 360° » souvent ne marchent pas dans un pays où le collectivisme est de loin la manière dont les fonctionnaires donnent des informations en retour les uns aux autres. De même, être en contact avec le personnel des organismes publics de ces pays peut donner lieu à un effet « de halo », c'est-à-dire qu'on évite toute réaction négative afin de maintenir des relations harmonieuses et de montrer du respect envers l'autorité, au lieu d'améliorer les résultats²².

56. Tous les pays d'Asie du Sud-Est ont recours à l'éducation formelle et aux résultats des examens pour recruter et promouvoir les fonctionnaires. À Singapour, les hauts fonctionnaires et autres agents de la fonction publique sont encouragés à obtenir une maîtrise en administration publique et en politiques publiques, de préférence d'une université prisée. Dans les pays à revenu intermédiaire tels que l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande, l'existence de programmes d'études à l'étranger pour les fonctionnaires montre à quel point l'accent est mis sur la formation dans la région de l'Asie du Sud-Est. Dans d'autres pays, comme le Cambodge et le Viet Nam, le candidat à l'emploi dans la fonction publique n'est pas tenu d'avoir un niveau d'instruction spécifique⁴⁴. L'éducation et la formation formelles ne permettent pas nécessairement d'acquérir les compétences requises pour assurer le développement national et pour fournir un appui efficace à un programme de réformes⁴⁵.

57. La formation sur mesure est un élément essentiel des stratégies actuelles de gestion des ressources humaines. L'expérience des pays d'Asie du Sud-Est montre

⁴³ Brösamle, « Civil service reform in developing countries » (voir note 22).

⁴⁴ Moon et Hwang, « The state of civil service systems in the Asia-Pacific region » (voir note 22).

⁴⁵ George A. Krause, David E. Lewis et James W. Douglas, « Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American states », *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 3 (juillet 2006).

que diverses méthodes peuvent être utilisées pour adapter la formation au contexte particulier d'un organisme public. L'apprentissage axé sur les objectifs est pratiqué de longue date à Singapour comme un moyen d'élargir les compétences des fonctionnaires grâce à de solides données d'expérience pratique et à une solide orientation vers les objectifs fixés⁴⁶. Alors que l'apprentissage par la pratique est devenu de plus en plus courant dans de nombreux pays, les fonctionnaires singapouriens enrichissent leurs compétences en mettant à profit les enseignements tirés de l'expérience, y compris les enseignements tirés de l'échec et d'autres formes d'expérience pratique⁴⁶. En Indonésie, une formation pratique sur mesure dispensée sur le tas est supervisée par de nombreux spécialistes et responsables chevronnés dans le cadre du programme gouvernemental de réformes et de formation à l'intention des dirigeants. La formation consiste pour les participants à résoudre des problèmes à leur propre rythme.

58. Le fait de combiner la formation personnalisée verticale et horizontale bénéficie aussi aux fonctionnaires. La technique de la fiche de notation pratiquée en Indonésie, en Malaisie et à Singapour a servi de mécanisme de formation personnalisée verticale qui permet aux fonctionnaires de répercuter en cascade les idées de réforme au moyen des principaux indicateurs de résultats. Cette pratique peut promouvoir la réforme de la fonction publique et encourager la formation personnalisée verticale au sein du gouvernement, par exemple du niveau de vice-ministre ou de directeur général à celui des administrateurs. Certains pays ont aussi jugé utile de promouvoir l'apprentissage par le biais de stages, qui peut être considéré comme une forme de formation personnalisée horizontale au moyen d'un apprentissage pratique au sein des organismes publics.

59. La transférabilité est une question essentielle en matière de formation. Un fonctionnaire qui acquiert de nouvelles compétences d'un autre lieu de travail peut éprouver des difficultés à appliquer ce qu'il a appris à son rythme et de manière convenable. C'est pourquoi, lorsqu'un pays décide de mener un programme de stages, il devrait envisager d'informer au préalable les participants qu'ils devraient envisager de mettre en pratique les enseignements tirés une fois de retour sur leur lieu de travail, de faciliter l'échange de connaissances entre les superviseurs tout au long du programme et de favoriser des discussions entre les participants sur les moyens d'introduire les enseignements tirés sur le lieu de travail.

Gestion intégrée des ressources humaines

60. Tout indique que les pays sont conscients du fait que la sélection du personnel est une phase importante du recrutement et un facteur déterminant de la gestion des ressources humaines⁴⁷. Toutefois, lorsqu'il s'agit de réforme, toutes les fonctions de gestion des ressources humaines sont interdépendantes et importantes d'un point de vue stratégique non seulement pour ce qui est de renforcer les compétences des

⁴⁶ Jeffrey Yip et Meena Wilson, « Developing public service leaders in Singapore » (Singapour, Centre for Creative Leadership, 2008). Disponible à l'adresse : www.experiencedrivendevelopment.com/wp-content/uploads/2013/11/LOE-Singapore.

⁴⁷ Moon et Hwang, « The state of civil service systems in the Asia-Pacific region » (voir note 22); Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (voir note 22); Pan Suk Kim, ed., *Civil Service Systems and Civil Service Reforms in ASEAN Member Countries and Korea* (Séoul, Daeyoung Moonhwasa Publishing, 2010).

fonctionnaires, mais aussi pour ce qui est des résultats obtenus par les organismes publics et de leur aptitude à mettre en œuvre un programme de réformes visant à réaliser les objectifs de développement durable. Cette idée remonte à la notion de pensée systémique⁴⁸, et aux avantages largement reconnus qui peuvent en découler s'agissant de renforcer les compétences des fonctionnaires⁴⁹.

61. La gestion intégrée des ressources humaines suppose une réorganisation systémique cohérente en vue de la mise en place de sous-systèmes regroupés, cohérents et synchronisés. En matière de réforme et de développement durables, cette action va au-delà des valeurs institutionnelles classiques telles que l'efficacité, l'efficience et l'équité, et s'étend aux dispositions stratégiques à prendre pour réaliser les objectifs stratégiques fixés eux-mêmes. Ainsi, l'application de la gestion intégrée des ressources humaines consiste à transformer une fonction en une autre d'une façon systémique.

62. Le cadre axé sur les compétences appliqué en Malaisie, qui est semblable à celui de Singapour, offre un exemple de la manière dont fonctionne dans la pratique la gestion intégrée des ressources humaines. Ce cadre englobe le recrutement et la sélection des agents, leur affectation, leur perfectionnement, leur rémunération, l'évaluation de leurs résultats et leur retraite, toutes ces fonctions constituant un système intégré. Lorsqu'un tel cadre fait défaut, les distorsions apparaissent. L'Indonésie, le Cambodge, la Thaïlande et les Philippines suivent un processus de recrutement et de sélection fondé sur le mérite qui est ouvert et compétitif⁵⁰. Toutefois, lorsque le mécanisme ne favorise pas la concurrence, par exemple, ou en l'absence d'un régime de rémunération approprié, la corruption et le clientélisme peuvent coexister avec la réforme en cours.

63. S'il est vrai que des salaires et régimes de rémunération compétitifs ne suffisent pas à eux seuls pour lutter contre la corruption, il est évident que l'insuffisance des salaires rend l'administration publique plus vulnérable. En outre, du fait du faible niveau des traitements et de la rémunération et de l'absence d'un système de sélection fondée sur le mérite, il est très difficile d'attirer les meilleurs talents du pays dans la fonction publique.

64. Outre les bonnes pratiques en matière de recrutement, on peut observer parfois des rendements faibles lorsque de bonnes possibilités d'affectation et d'organisation des carrières font défaut⁴⁵. En outre, si les pratiques de la fonction publique semblent peu claires et que des questions se posent quant à la qualité des institutions⁵¹, la gestion des ressources humaines fondée sur le mérite et les salaires compétitifs peuvent être dissociés de la croissance économique⁵². Ces phénomènes peuvent être un puissant indicateur de l'absence de pratiques de gestion intégrée des ressources humaines.

⁴⁸ Peter Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (New York, Doubleday, 1990).

⁴⁹ Mesut Akdere, « Quality management approach through human resource: an integrated approach to performance improvement », *The Business Review, Cambridge*, vol. 5, n° 2 (été 2006).

⁵⁰ Moon et Hwang, « The state of civil service systems in the Asia-Pacific region » (voir note 22).

⁵¹ Brösamle, « Civil Service Reform in Developing Countries » (voir note 22).

⁵² Peter B. Evans et James E. Rauch, « Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth », *American Sociological Review*, vol. 64, n° 5 (octobre 1999).

65. La gestion intégrée des ressources humaines peut reposer sur un système intégré de gestion de l'information aux fins de l'administration du personnel. De manière générale, les pays à revenu élevé et les pays à revenu intermédiaire d'Asie du Sud-Est font usage des technologies de l'information et des communications dans l'administration publique, en particulier à l'appui des fonctions de gestion des ressources humaines. Il se pose toutefois une question fondamentale, celle de savoir si en matière de gestion des ressources humaines les systèmes intégrés de gestion offrent une interopérabilité qui permet à différentes entités de s'acquitter de ces fonctions de gestion de manière transparente et synchronisée.

66. Vu que de nombreux pays ont décentralisé les fonctions de gestion des ressources humaines au profit des autorités locales, alors que l'application des normes et règles relève du gouvernement central, l'interopérabilité des systèmes intégrés de gestion peut permettre de réduire les obstacles institutionnels entre les divers niveaux et services de l'administration publique pour ce qui est de prendre des décisions relatives au transfert de personnel, à l'organisation des carrières et à l'affectation des crédits budgétaires. Pour l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines, dont les organismes du secteur public sont très dispersés sur le plan géographique et relèvent de diverses juridictions, les systèmes intégrés de gestion ont contribué à la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources humaines.

Équilibre entre les nominations politiques et les nominations au mérite

67. Une fonction publique fondée sur le mérite constitue l'une des principales conditions du succès d'un programme de réformes aux fins du développement durable. Un système fondé sur le mérite permet de mettre en place tous les dispositifs institutionnels et administratifs nécessaires à la gestion des ressources humaines dans le secteur public, d'évaluer les résultats de façon structurée et d'appliquer l'éthique publique. Il est bien connu que le principe du mérite va de pair avec le professionnalisme dans la fonction publique, la bonne gouvernance et de bons résultats. Lorsque la gestion des ressources humaines est confiée à un organisme public, il faudrait créer une commission de la fonction publique. On retrouve tous ces éléments de la gestion des ressources humaines dans de nombreux pays en développement, bien que ceux-ci aient emprunté différentes voies pour les concrétiser⁵³.

68. Il importe de noter que les organismes publics, en particulier les services de l'État, ne sont, en fait, pas des entités neutres. Ils ont un caractère politique et reposent sur les liens qui existent entre les élus et leurs partisans, voire le public. En matière d'évaluation des résultats, la responsabilité politique se juge généralement à l'aune d'indicateurs mesurables et des objectifs visés. Les fonctionnaires « neutres » sont souvent incapables de réaliser les objectifs fixés dans le cadre de processus politiques, dans la mesure où ils tendent à être isolés et ont une responsabilité politique propre limitée. La séparation de la politique et de l'administration, essentielle en principe, n'est souvent pas réelle dans la pratique, en particulier dans

⁵³ Moon et Hwang, « The state of civil service systems in the Asia-Pacific region » (voir note 22) ; Brösamle, « Civil service reform in developing countries » (voir note 22); Kim, *Civil Service Systems and Civil Service Reforms* (voir note 35); Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (voir note 22).

les pays en développement où les responsables élus ou nommés entretiennent généralement une relation de symbiose.

69. Étant donné les tensions qui existent entre la méritocratie neutre et la politisation de l'administration, il est proposé d'adopter une démarche équilibrée en matière de réforme de la fonction publique⁵⁴. On a constaté que pour rendre les fonctionnaires compétents plus performants, il faut établir un équilibre entre une fonction publique fondée sur le mérite et les nominations politiques. En plus de donner plus de responsabilité politique aux fonctionnaires, le fait d'allier les nominations politiques à un système fondé sur le mérite favorise plus de souplesse et d'innovation de la part des fonctionnaires. Cette approche équilibrée peut constituer une percée en matière de pratiques optimales internationales dans le domaine de la réforme de la fonction publique et pourrait contribuer à améliorer les pratiques dans les pays en développement. D'une manière générale, ce sont les modes de sélection des fonctionnaires aux postes de haut niveau et de direction qui détermineront comment optimiser les compétences et l'efficacité de l'administration publique.

70. Il se pose la question de l'applicabilité de ces propositions aux efforts déployés par les pays en développement pour renforcer les compétences des fonctionnaires. À cet égard, deux conditions préalables sont nécessaires. En premier lieu, l'approche équilibrée qui est proposée ci-dessus devrait être gérée de façon ouverte et transparente, quel que soit le mécanisme de sélection. C'est seulement alors que les qualifications des candidats aux postes de direction pourront être soumises à l'examen du public. En deuxième lieu, il faut des procédures administratives garantissant le « professionnalisme autonome » des fonctionnaires afin de donner à ces derniers un degré suffisant d'indépendance et de discrétion ainsi que la responsabilité de faire face aux nouvelles priorités de nature politique établies. Parallèlement, il faut mettre en place un mécanisme de recours qui permette aux fonctionnaires de contester des directives politiques qui sont contraires à la loi ou en conflit avec la constitution. Les fonctionnaires pourraient ainsi exploiter leurs compétences de manière constructive et responsable, si des protections appropriées sont en place.

Enracinement de l'éthique publique

71. Les orientations préconisées en ce qui concerne la réforme de la fonction publique sont parfois imposées sans tenir compte du contexte⁵⁴. Outre cette difficulté, les méthodes structurelles en matière de réforme qui sont parfaitement adaptées aux conditions d'un pays peuvent ne pas nécessairement être efficaces face à une forte résistance et à des intérêts bien établis. Dans ces situations, une stratégie bien conçue peut ne pas suffire. En l'occurrence, l'éthique joue un rôle important pour ce qui est de prévenir la corruption et de s'attaquer aux cas de défaillance professionnelle des fonctionnaires, d'où l'importance de la question de savoir quel système d'éthique appliquer pour remédier au problème et comment s'y prendre.

72. En s'inspirant de la logique de l'autonomie intrinsèque⁵⁵, les fonctionnaires doivent rester fermes dans leur détermination à préserver leur autonomie lorsqu'ils

⁵⁴ Brösamle, « Civil service reform in developing countries » (voir note 22).

⁵⁵ Evans, *Embedded Autonomy* (voir note 26).

prennent des décisions administratives sans s'isoler de la société. Plutôt que de mettre l'accent sur l'élaboration d'un nouveau code de conduite fondé sur les valeurs sociales, les fonctionnaires doivent identifier des valeurs sociales importantes et comprendre leurs liens avec le développement durable. Dans la mesure où la voie suivie contribue à façonner les conditions structurelles et culturelles de chaque pays, les circonstances qui ont conduit à la corruption dans les institutions devraient faire l'objet d'un examen attentif. Il faudrait, en s'inspirant de l'expérience de Hong Kong, de la République de Corée et de Singapour⁵⁶, adopter des valeurs publiques de manière sélective sur la base d'éléments avérés indiquant qu'elles ont eu un impact positif sur le développement.

73. Enraciner l'éthique publique est indispensable pour susciter l'incorruptibilité et l'intégrité chez les fonctionnaires et leur permettre ainsi de poursuivre la réalisation des objectifs de développement durable avec efficacité. Cette approche vient compléter les stratégies habituelles, telles que l'exercice du pouvoir discrétionnaire responsable et les pactes d'intégrité et la pratique consistant, pour le médiateur du gouvernement, à ouvrir des enquêtes de sa propre initiative sur certains aspects de l'administration publique en vue de les améliorer.

⁵⁶ Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, Californie, University of California Press, 1998).