



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2002

LES DÉFIS POUR LA FONCTION PUBLIQUE SUD-AFRICAINE DANS LE CONTEXTE DE LA NOUVELLE INITIATIVE AFRICAINE

L'Hon. Ministre Geraldine Fraser-Moleketi



Ottawa (Ontario)
Le 2 mai 2002

Canada



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2002

LES DÉFIS POUR LA FONCTION PUBLIQUE SUD-AFRICAINE DANS LE CONTEXTE DE LA NOUVELLE INITIATIVE AFRICAINE

L'Hon. Ministre Geraldine Fraser-Moleketi

Ottawa (Ontario)
Le 2 mai 2002

Canada

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires,
veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et de la
planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : Publications@ccmd-ccg.gc.ca

*Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les vues du
Centre canadien de gestion*

© Centre canadien de gestion, 2002

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Moleketi, Geraldine Fraser

Les défis pour la fonction publique sud-africaine dans le contexte de
la Nouvelle initiative africaine

(La conférence John L. Manion)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Challenges for the South African public
service in the context of the new African initiative.

Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-66902-9

No de cat. SC91-4/2002

1. Administration - Afrique du Sud.
 2. Fonction publique - Afrique du Sud.
 3. Afrique du Sud - Politique et gouvernement.
 4. Développement économique - Afrique du Sud.
- I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre : Challenges for the South African public service in the context
of the new African initiative.
IV. Coll.

JQ1998.M64 2002

352.1168

C2002-980257-1F

INTRODUCTION

Jocelyne Bourgon

Présidente

Centre canadien de gestion

Honorable ministre Fraser-Moleketi, M. le haut commissaire, mesdames et messieurs, chers invités, chers collègues,

Je suis heureuse de vous accueillir aujourd'hui, à titre de présidente du Centre canadien de gestion, à cette 11^e édition de la conférence John L. Manion.

La conférence Manion a ainsi été nommée en l'honneur du premier président du CCG. Jusqu'à sa retraite en 1990, M. Manion a servi le gouvernement du Canada de bien des façons. Il a été secrétaire adjoint au Cabinet, sous-greffier du Conseil privé avant d'être nommé à la tête du Centre canadien de gestion en 1988. La conférence John L. Manion est devenue une importante occasion d'entendre un universitaire ou un praticien émérite s'adresser à un auditoire mixte d'universitaires et de praticiens du secteur public. Encore une fois cette année, M. Manion nous fait l'honneur d'être présent, aussi, je vous invite à lui rendre hommage par une bonne main d'applaudissements.

La conférence Manion se déroule dans le cadre du séminaire annuel du CCG à l'intention des universitaires. Ce séminaire réunit une cinquantaine d'enseignants et de penseurs venant d'universités de toutes les régions du pays. Depuis quinze ans, le séminaire propose à des universitaires des disciplines de la gestion, de l'administration publique et des sciences politiques l'occasion de tenir leur enseignement et leurs recherches à jour sur les enjeux, les tendances et les nouveautés qui se profilent dans la fonction publique fédérale.

La conférence Manion se veut également une expérience d'apprentissage. Elle rassemble des leaders de la fonction publique et des membres très en vue des milieux universitaires qui se préoccupent de questions de gouvernance et de gestion publique. En outre, cette année, nous avons l'honneur d'accueillir des invités internationaux, y compris notre conférencière d'Afrique du Sud, le Haut-commissaire pour l'Afrique du Sud, André Jacquet, et le

directeur général de l'IISA, M. Michael Duggett, à qui je veux souhaiter la plus chaleureuse des bienvenues.

Cette année, la conférence Manion respecte sa riche tradition de conférences sur une vaste gamme de sujets actuels et d'un intérêt durable, notamment l'évolution du rôle des gouvernements et de la fonction publique, le déclin de la société civile, l'essence de la fonction publique, la gestion du changement, la moralité administrative, la mondialisation et le renouveau de l'administration publique en Amérique.

Ce soir, nous aurons le plaisir et le privilège d'entendre les réflexions d'une praticienne émérite qui mène une carrière politique des plus active en Afrique du Sud. L'honorable Geraldine Fraser-Moleketi est ministre de l'administration et de la fonction publique pour le gouvernement sud-africain depuis juin 1999 et est membre du Parlement depuis 1994. Auparavant, elle a été sous-ministre de la Santé et du Développement démographique de 1995 à 1996 et ensuite ministre du même ministère de juillet 1996 à juin 1999. Elle a fréquenté l'Université de Western Cape au cours des années 1980 avant de quitter l'Afrique du Sud pour se joindre au Congrès national africain alors en exil. On lui a accordé une bourse pour aller étudier à l' Institute of Politics de la Kennedy School of Government de l'Université Harvard, où elle a pu explorer le domaine de l'analyse politique et fouiller les aspects comparatifs des consultations nationales.

La ministre Fraser-Moleketi s'implique de manière exceptionnelle dans la vie sociale et politique de son pays. Elle a joué un rôle instrumental dans la mise au point des politiques pour la transformation du système d'aide sociale et l'avènement de l'égalité des sexes en Afrique du Sud. À l'heure actuelle, elle est membre du Nelson Mandela Children's Fund et du Management Board ainsi que présidente de l'Innovation Committee of the Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM). Elle siège au United Nations Advisory and Facilitation Group qui est chargé d'examiner l'aide technique aux pays en développement. Elle a également participé et pris la parole à de nombreuses rencontres et conférences internationales sur le développement social, l'égalité des sexes et la transformation de la fonction publique.

Ce soir, notre conférencière nous propose un brillant exposé. Elle nous fera connaître son point de vue unique sur le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* ainsi que sur les difficultés qu'il entraîne pour la fonction publique de l'Afrique du Sud. Ce sujet est particulièrement important pour le Canada alors que nous prenons des dispositions pour une collaboration accrue avec les pays du continent africain. Nous le savons tous, notre premier ministre a maintes fois confirmé que l'Afrique sera au cœur des discussions du prochain sommet du G8, qui aura lieu au Canada. En décembre dernier, il a également créé un important Fonds pour l'Afrique afin de concrétiser cet engagement. Cet exposé sera pour nous une occasion de mieux comprendre les enjeux de l'Afrique, plus particulièrement ceux de la fonction publique de l'Afrique du Sud, et de réfléchir sur leurs ramifications pour les pays développés.

Depuis quelques années, notre conférencière consacre beaucoup d'attention et d'efforts à la transformation de la fonction publique d'Afrique du Sud. Elle a également fait valoir le renforcement de la fonction publique d'Afrique comme un condition sine qua non à l'édification d'une capacité accrue pour le continent, une façon de le préparer aux défis complexes de la mondialisation et de concrétiser un développement considérable.

Nous sommes très heureux que l'honorable Geraldine Fraser-Moleketi ait accepté notre invitation à venir prononcer l'exposé de la conférence Manion 2002. Vous aurez l'occasion de poser quelques questions à notre conférencière après son exposé.

Au nom de la fonction publique du Canada, j'ai le grand plaisir de vous présenter l'honorable Geraldine Fraser-Moleketi.

Mesdames et messieurs, l'honorable Geraldine Fraser-Moleketi.

LES DÉFIS POUR LA FONCTION PUBLIQUE SUD-AFRICAINNE DANS LE CONTEXTE DE LA NOUVELLE INITIATIVE AFRICAINE¹

Allocution de l'honorable ministre Geraldine Fraser-Moleketi
à l'occasion de la conférence Manion de 2002 organisée
par le Centre canadien de gestion

Le 2 mai 2002

Introduction

Lorsque Madame Bourgon a communiqué avec moi pour m'inviter à être la conférencière de cette année à la conférence Manion, je me suis sentie très honorée. J'étais fortement impressionnée par l'occasion de m'adresser à cet auditoire particulier alors que le Canada se prépare à accueillir la rencontre du G8. Le lien entre ces deux événements, soit la conférence de ce soir et la rencontre du G8, m'a fait voir le sujet de choix pour cette allocution : l'Afrique, l'Afrique du Sud et les défis que le continent est appelé à relever sur le plan de l'administration publique dans le contexte des nouvelles initiatives en Afrique.

Étant une femme africaine qui voulait venir partager avec vous ses réflexions sur ce sujet précis, j'ai dû transporter un très grand panier rempli de nombreuses marchandises. Toutefois, la question consiste à savoir si mon panier contient les bons éléments et si je le transporte correctement, c'est-à-dire si le poids est bien équilibré pour me permettre de le transporter pendant de longues périodes de temps.

Dans ma préparation pour l'exposé que je vais faire aujourd'hui, j'ai découvert que le fait de parler de ce qui se passe en Afrique depuis la formulation du Nouveau partenariat pour le

¹ Soulignons que la Nouvelle initiative africaine a été renommée « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique » (NPDA) en octobre 2001, après qu'on se soit entendu sur ce titre.

² Le NPDA a changé de nom à plusieurs reprises. Connue à l'origine sous le nom de Plan africain du Millénaire (PAM) on l'a ensuite appelé Nouvelle initiative africaine (NIA) puis, enfin, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA). C'est à l'occasion de la rencontre inaugurale du Comité des chefs d'État pour la mise en œuvre du NPDA, tenue en octobre 2001 à Abuja, au Nigéria, que les délégués ont confirmé cette nouvelle appellation pour la NIA.

développement de l'Afrique² cadre parfaitement avec les traits de caractère que l'on attribuait à M. Manion. Lors d'une des précédentes conférences Manion, on l'avait décrit comme « un homme d'action et un homme d'idées ». Le NPDA a changé de nom à plusieurs reprises. Connue à l'origine sous le nom de Plan africain du Millénaire (PAM) on l'a ensuite appelé Nouvelle initiative africaine (NIA) puis, enfin, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA). C'est à l'occasion de la rencontre inaugurale du Comité des chefs d'État pour la mise en œuvre du NPDA, tenue en octobre 2001 à Abuja, au Nigéria, que les délégués ont confirmé cette nouvelle appellation pour la NIA.

Le NPDA aussi est une démarche d'action. Le NPDA est une vision d'avenir que nous, les Africains, aimerions concrétiser pour nos enfants et pour nous-mêmes. Le NPDA porte sur la nécessité pour les Africains d'assumer la responsabilité de leur propre avenir et de mobiliser les ressources en établissant des partenariats qui nous permettront de nous éloigner de la pauvreté et de nous rapprocher de la prospérité, à nos conditions, en respectant notre propre patrimoine africain : le NPDA signifie s'éloigner de la marginalisation et de la périphérie pour devenir membres à part entière de la société mondiale. Tout ceci s'éloigne considérablement de l'image habituelle des Africains, soit des réfugiés qui fuient un conflit et se cherchent un nouvel endroit où s'installer.

Pourquoi tant de personnes du monde développé, lorsqu'elles pensent à la croissance économique mondiale et aux nouvelles technologies et civilisations de pointe, ont de nous cette image d'un continent coupé du reste du monde? Quel est le lien entre les problèmes de l'Afrique et la situation actuelle dans le monde développé?

La sécurité et le respect de soi que connaîtront à l'avenir les nations qui vivent dans un confort relatif sont intrinsèquement liés à la qualité de vie que nous pouvons assurer à ceux qui sont exclus de la prospérité et à ceux qui vivent dans la plus abjecte des pauvretés.

Le monde sera un endroit plus dangereux, où que l'on vive, si les tendances actuelles sur le plan des privilégiés et des exclus se poursuivent.

Nous avons dépassé le temps où l'on pouvait faire valoir un argument moral sur les problèmes de l'Afrique; nous en sommes maintenant à parler de survie, un propos fondé sur la sûreté et la sécurité.

La Déclaration du Millénaire

Pour marquer l'arrivée du nouveau millénaire, les Nations Unies ont convoqué une assemblée spéciale, un événement qui a joui d'une grande crédibilité puisque plus de chefs d'État y ont participé qu'à toute autre rencontre des Nations Unies tenue auparavant.

À cette rencontre, on a pu voir un leadership considérable lorsque, prenant conscience de l'interdépendance mutuelle de tous les peuples de la terre, on a établi les Buts du Millénaire en matière de développement. Dans l'Énoncé, on formule l'engagement de tous les signataires, pays riches et pays pauvres, en disant « Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin. »

Le but global de cette déclaration était de réduire de moitié la proportion de gens qui vivent dans l'extrême pauvreté d'ici 2015. Les premiers rapports sur le sujet semblent indiquer que nous sommes en bonne voie d'atteindre les buts fixés dans la Déclaration du millénaire. Cependant, cette réalisation ne sera pas distribuée également entre les régions pauvres du globe. Si les tendances actuelles se maintiennent, l'Afrique ne parviendra pas à atteindre ses objectifs. En effet, on prévoit que l'Afrique deviendra de plus en plus pauvre pendant la période visée. Déjà, le fait de se qualifier comme le continent où l'on constate la plus grande pauvreté, un honneur douteux qui ne fait que confirmer cette tendance négative, constitue une raison de s'alarmer et de prendre de toute urgence les mesures nécessaires pour empêcher que cette prédiction catastrophique ne se réalise.

Les messages qui viennent simultanément des milieux scientifiques et politiques appuient l'argument selon lequel la réussite ou l'échec de l'Afrique dans sa lutte contre la pauvreté aura une incidence sur la sécurité pour l'ensemble de la planète. Par exemple, en parlant des chances de l'Afrique d'atteindre les buts de la Déclaration du Millénaire, l'honorable ministre Clare

Short, secrétaire d'État au Développement international pour le Royaume Uni, déclare qu'il n'existera plus au monde d'endroit sécuritaire si nous ne réussissons pas à modifier la distribution des « nantis » et des « démunis » qui ponctue la société mondiale d'aujourd'hui. Dans l'intérêt de notre sécurité mutuelle, nous ne pouvons plus tourner la tête pour ne pas voir ce qui ne nous plaît pas. Les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis démontrent clairement cette réalité.

Vue d'ensemble du contexte africain

L'Afrique reste un facteur largement inconnu pour la plupart des gens. Aussi, vais-je essayer de vous brosser un tableau de l'Afrique. La pauvreté que je me prépare à vous décrire n'est pas un indicateur économique abstrait, c'est une expérience profondément humaine. Malgré tout, l'Afrique ne se résume pas à sa pauvreté. Les richesses et la variété de ressources naturelles de l'Afrique, la résolution et l'ingéniosité de ses habitants, le degré de raffinement des civilisations depuis longtemps disparues qui ont jeté les fondements de certaines sociétés africaines contemporaines et de leurs cultures font naître une toute autre image de l'Afrique.

- L'Afrique abrite plus de 803 millions de personnes, soit environ 13 p. 100 de la population mondiale, estimée à 6 milliards de personnes³. On prévoit que d'ici 2005, l'Afrique constituera à elle seule un cinquième de la population mondiale.
- Quinze pays d'Afrique figurent parmi les plus grands pays au monde. Le Soudan, l'Algérie et la République démocratique du Congo s'étendent chacun sur plus de 2 millions de kilomètres carrés.
- L'urbanisation augmente rapidement. À l'heure actuelle, environ 38 p. 100 de tous les Africains vivent dans des villes et des villages. D'ici, 2020, ce chiffre aura dépassé la marque du 50 p. 100 . La région métropolitaine du Caire, où vivent plus de 10 millions d'habitants, est une des plus grandes

³ Les statistiques citées ici sont extraites d'une publication encore inédite. Il s'agit d'une compilation de statistiques provenant de sources sûres comme le PNUD, la Banque mondiale, etc. Compilées par Pieter Esterhuysen et révisées par Elizabeth le Roux, elles sont rassemblées dans un ouvrage qui sera publié par l'Africa Institute of South Africa plus tard cette année sous le titre : **Africa at a Glance : Facts and Figures 2001/2.**

régions urbaines au monde. La province de Gauteng en Afrique du Sud a la plus grande population urbaine au Sud de l'équateur (9 millions).

- Les 28 derniers pays de l'Index de développement humain du PNDU sont tous des pays d'Afrique. La Libye, soit le plus riche des pays africains, n'occupe que la 59e place de cet index.
- L'Afrique est en retard sur le reste du monde en termes d'éducation de ses habitants. En Afrique, au Sud du Sahara, seulement 56 p. 100 de citoyens de 5 à 14 ans reçoivent une éducation primaire. Dans le reste du monde, ce chiffre se situe à 88 p. 100. Seulement 4 p. 100 de la population africaine parvient à faire des études de niveau tertiaire, comparativement à 16 p. 100 à l'échelle internationale. Ce dernier chiffre influe sur la capacité du secteur public d'acquérir les capacités qui lui permettraient de devenir une organisation fondée sur le savoir.
- Cinquante-neuf p. 100 de la population adulte en Afrique est jugée alphabétisée (comparativement à 79 p. 100 pour la population mondiale).
- L'accès aux sources d'information telles que les journaux, la radio, la télévision et les ordinateurs personnels est dérisoire par rapport à celui que l'on retrouve ailleurs sur la planète. Cet état de fait pose un sérieux défi lorsqu'il s'agit d'opérationnaliser l'accès à l'information pour les citoyens et de soutenir le fonctionnement d'une gouvernance démocratique.
- En Afrique, seulement huit personnes sur 1 000 ont accès à un ordinateur personnel, comparativement à une moyenne de 71 ailleurs dans le monde, constituant encore une fois un obstacle à la modernisation du gouvernement au moyen de la technologie de l'information et des communications.
- L'espérance de vie moyenne en Afrique sub-saharienne est de 49 ans. Ce chiffre, qui se situait à 52 ans il y a dix ans, constitue une baisse attribuable en grande partie au Sida et aux maladies qu'il entraîne.
- Les statistiques sur les taux de mortalité infantile en Afrique se détériorent graduellement depuis 30 ans. Cent six enfants sur 1 000 naissances vivantes meurent à la naissance (58 dans le reste du monde) et 172 enfants sur 1 000 naissances vivantes meurent avant l'âge de 5 ans.
- Ce sont les pays sub-sahariens qui ont la plus haute incidence de tuberculose au monde, alors que l'Afrique tropicale compte

environ 90 p. 100 de tous les cas de malaria au monde et des décès qui s'ensuivent.

- La portion africaine du PIB mondial en 1999, soit 30 300 milliards de dollars US, ne dépassait pas 1,8 p. 100 . Sur le total du PIB des pays développés, qui se montait à 6 600 milliards de dollars US, les pays africains n'ont contribué que 8,5 p. 100.
- Le PNB moyen en Afrique sub-saharienne en 1999 était de 500 dollars US comparativement à la moyenne mondiale de 5 000 dollars US.
- La moitié de la population d'Afrique sub-saharienne doit survivre chaque jour avec ce qu'on pourrait se procurer avec un dollar, et ce, non en Afrique, mais bien aux États-Unis.
- L'envergure de l'économie de toute l'Afrique équivaut à celle de l'Espagne. La population africaine a atteint presque les 800 millions, alors que l'Espagne n'a qu'une population de 40 millions.
- Le ratio de la dette extérieure des pays africains, au sud du Sahara, équivaut à 72 p. 100 du PIB. Les coûts de remboursement de la dette sont équivalents à 15 p. 100 des gains d'exportation de la région.
- Au moins 46 p. 100 des Africains n'ont pas accès à de l'eau potable et 52 p. 100 n'ont accès à aucune installation sanitaire jugée acceptable par le PNDU.

Néanmoins, l'Afrique est plus que ces seules statistiques.

La science moderne désigne l'Afrique comme le berceau de l'humanité. On a trouvé des preuves détruisant le mythe voulant que les Africains ne parviennent pas aussi vite que les Européens à afficher un comportement dit « moderne », c'est-à-dire la production d'objets d'art, la fabrication d'outils et la capacité de symbolisme. En fait, les preuves de ce comportement avancé trouvées en Afrique sont antérieures de plus de 35 000 ans à celles trouvées en Europe.

L'Afrique est également reconnue pour la richesse et la variété de ses dépôts de minerais, de pétrole et de gaz, pour sa flore et sa faune aux espèces uniques et innombrables, ainsi que pour son vaste habitat naturel, par endroits encore vierges. À ce titre, l'Afrique a un grand rôle à jouer dans le maintien du lien entre l'être humain et la nature.

L'Afrique possède une culture riche et diversifiée. De ce fait, elle enrichit la variété des cultures de la communauté mondiale et fait d'importantes contributions à la littérature, à la musique, aux arts visuels et aux autres formes culturelles, nonobstant l'intégration limitée du continent à l'économie mondiale.

Étant donné le sujet de l'exposé de ce soir, les questions suivantes sont inévitables :

- « Quel est le rôle du NPDA dans ce contexte? »
- « Quelles sont les défis spécifiques que l'administration publique est appelée à relever? »

Le NPDA

Le NPDA prend sa source dans la renaissance de l'Afrique, un concept lancé par le président Thabo Mbeki, d'Afrique du Sud, vers le milieu des années 1990. Le message sous-jacent de la renaissance africaine et du NPDA est que les africains doivent prendre leur destin en main. Par exemple, on y affirme ceci :

[TRADUCTION]

« Partout sur le continent, les Africains déclarent qu'ils ne se laisseront plus façonner par les circonstances. Nous déterminerons notre propre destin et nous ferons appel au reste du monde pour nous aider dans nos efforts ».

Les leaders africains ont entrepris de placer l'Afrique et son développement sur une nouvelle voie. Quinze États africains ont été nommés pour constituer le Comité des chefs d'État pour la mise en œuvre (Heads of State Implementation Committee⁴). Les membres fondateurs du NPDA sont le Nigéria, l'Algérie, le Sénégal, l'Égypte et l'Afrique du Sud. Le NPDA est une fusion des plus grands projets de développement régionaux en Afrique, c.-à-d. le Programme d'action du millénaire (Millennium Action Programme (MAP) et le plan Oméga, et il a été décidé d'inciter tous les pays africains à poursuivre toutes leurs activités de

⁴ Ces pays sont l'Afrique du Sud, le Botswana, le Mozambique, Maurice, le Rwanda, l'Éthiopie, le Gabon, le Cameroun, le Nigéria, le Sénégal, le Mali, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Sao Tomé-et-Principe. Ces pays représentent 44 p. 100 de la population totale de l'Afrique.

développement dans le cadre du NPDA. Le NPDA a été placé sous la bannière de l'African Union – (AU)⁵. Le Comité de mise en œuvre du NPDA est dirigé par le président Olusegun Obasanjo du Nigéria, avec l'aide des présidents Bouteflika d'Algérie et Wade du Sénégal, à titre de vice-présidents. Cette structure de gouvernance est soutenue par les services d'un secrétariat situé à Pretoria en Afrique du Sud.

Dès les premières lignes du NPDA, on énonce très clairement les objectifs de réduction de la pauvreté :

[TRADUCTION]

« Cette nouvelle initiative africaine est une promesse des leaders africains, fondée sur une vision commune et une conviction ferme et partagée, que nous avons le devoir urgent d'éliminer la pauvreté et de placer nos pays, tant sur les plans individuel que collectif, sur le chemin de la croissance et du développement durables. »

Certains ont décrit le NPDA comme l'équivalent africain du « Plan Marshall ». Quant à nous, nous choisirions plutôt de le décrire comme « la plus grande initiative de développement de l'Afrique ». Ce projet a pour but de rassembler les questions liées aux échanges commerciaux, aux investissements directs de l'étranger, aux politiques monétaires, à l'aide au développement, à l'allègement de la dette, aux politiques économiques et aux autres programmes nationaux en un même programme et un même paradigme de développement. Sa réussite dépend de notre capacité d'établir un partenariat avec le reste de la communauté internationale.

Pour que le NPDA réussisse, l'Afrique doit planifier soigneusement :

- pour veiller à établir un climat de croissance économique à l'échelle du continent;
- pour donner un certain degré de sécurité aux habitants de ces pays;
- pour mettre en place des mesures de bonne gouvernance grâce auxquelles les gouvernements africains pourront rendre des comptes à leurs concitoyens;
- pour instaurer des pratiques exemplaires en matière de gouvernance économique et politique.

⁵ Auparavant connue sous le nom d'Organisation de l'unité africaine (OUA).

Les défis de l'Afrique et du NPDA en matière d'administration publique

On remet souvent en question la capacité d'administration de l'État africain type. Ce phénomène est causé par des facteurs complexes qui agissent souvent de manière cumulative. Bien sûr, on peut retracer les antécédents de faiblesses institutionnelles et systémiques de l'administration jusqu'au régime colonial, mais elles sont également présentes dans les décisions que certains pays africains ont pris depuis. Malheureusement pour l'Afrique, les tendances néo-libérales qui ponctuent le programme de réforme du secteur public depuis trente ans, faisant valoir qu'il faut réduire l'État pour permettre de reprendre le contrôle sur les dépenses consacrées aux effectifs, sont survenues au moment même où les besoins de développement du continent exigeaient un État fort pour endosser directement de nombreux rôles de développement. Ce qui aurait été approprié pour une réforme du secteur public dans le monde développé, et on cherche toujours à déterminer en quoi cela pourrait consister, ne convenait absolument pas et n'était pas désirable à des fins de développement. Aussi, ces initiatives n'ont fait qu'accélérer la détérioration de la capacité administrative des États africains.

Bien qu'il soit rare qu'on parle directement d'administration publique dans le contexte du NPDA, on peut, à partir des déclarations sur la gouvernance, déduire quelles seront les ramifications pour l'administration publique et entrevoir les capacités qu'elle devra acquérir pour réussir à mettre en œuvre les idéaux du NPDA. Après vingt ans de « démente minimaliste » en ce qui concerne l'État, on réexamine maintenant l'importance d'un secteur public efficace. On estime maintenant que les compétences nécessaires pour assumer les fonctions de base du gouvernement ainsi que les modes de fonctionnement qui permettent une démocratie accrue, y compris la responsabilisation, la participation des citoyens ordinaires et la réceptivité à leurs besoins, sont des capacités fondamentales.

Entre autres, les objectifs cruciaux que les efforts de restructuration de la fonction publique devront viser concernent la réforme et l'établissement d'institutions qui conviennent à un nouvel environnement en pleine évolution. Dans ce contexte, on reconnaît le besoin d'acquérir des connaissances et des

compétences nouvelles afin d'être en mesure de mieux donner suite aux nouvelles exigences qui touchent la structure et la gestion des organisations du secteur public. La route qui mène à l'édification, à la restauration et au renforcement des infrastructures nécessaires à l'exercice efficace du gouvernement sera longue et jonchée d'embûches. C'est pourquoi nous devons absolument façonner une vision à long terme de la capacité dont les gouvernements ont besoin pour s'acquitter de leur tâche, soit immédiatement ou par un effort soutenu réparti sur une certaine période de temps.

Une des principales difficultés que devra résoudre l'Afrique consistera à créer un environnement qui prend des mesures pour atteindre une certaine prévisibilité et des grandes règles générales, un environnement qui permette un degré suffisant de gouvernance efficace sans cesse renforcée. C'est pour cette raison qu'on insiste fortement sur l'importance de mettre fin aux violents conflits qui minent l'Afrique et sur la dissémination et le renforcement des institutions démocratiques. Nous sommes fiers de signaler que sur certains de ces points, le travail va déjà bon train. Cependant, on ne peut, en Afrique, se contenter de lier l'existence de ces institutions démocratiques à la seule tenue régulière d'élections. La définition de ces institutions doit inclure la réalisation des principes démocratiques de gouvernance dans la pratique et l'établissement d'un équilibre dans le rapport de forces entre les milieux sociaux et politiques. En l'absence de droits économiques et sociaux, la démocratie perd tout son sens.

Tout en prévoyant un certain degré de variation dans les facteurs culturels et historiques, il est indispensable que le vaste consensus qui existe sur ce qui constitue une conduite acceptable dans un contexte africain, p. ex. l'African Public Service Charter (Charte de la fonction publique africaine), soit applicable partout sur le continent. La formulation de cette charte est un projet des ministres africains responsables de la fonction et de l'administration publique. Il semble qu'un code de conduite partagé par l'ensemble d'un continent soit une première dans la fonction publique, un exemple auquel les autres régions et continents n'ont pas encore emboîté le pas. Lorsque la population saura à quoi s'attendre de son gouvernement national, lorsqu'elle sera régulièrement tenue au courant des mesures prises et des progrès réalisés, on pourra avancer à grands pas dans la tâche qui consiste à redonner aux citoyens la confiance dans leur gouvernement.

Une autre difficulté consiste à prévoir une certaine marge de manœuvre pour permettre aux pays d'Afrique de mettre au point leur propre version de l'administration et de la gestion publique en veillant bien à ce qu'elle trouve sa source dans la réalité et les cultures africaines. L'administration publique en Afrique a d'abord été forgée par les influences coloniales. Cette influence, cependant, s'est perpétuée même après le départ des peuples colonisateurs par la rapide dissémination et l'absorption des modèles dits « de pratiques exemplaires ». Bon nombre de processus engendrent ce phénomène et le renforcent.

- Étant donné la gravité du problème de pauvreté, quiconque a un peu de compassion humaine cherche à trouver des solutions au plus vite. Aussi, le transfert aveugle de ce qui a fonctionné ailleurs est souvent une option bien séduisante.
- Les modèles et les véhicules de dissémination du savoir et de l'information suivent la dynamique des pouvoirs qui existent dans le monde. Les modèles qui ont cours dans les pays développés sont donc prédominants.
- Les pratiques des « pays développés » prennent souvent la forme de conditions pour l'obtention d'aide financière et au développement.

Pour contrer cette situation, une des premières initiatives du NPDA en matière de gouvernance consiste à donner aux pays africains la possibilité de se renseigner sur les expériences et les réussites africaines. On prévoit lancer un agressif programme de rédaction d'études de cas et de création d'une base de données sur l'expérience et l'expertise africaine.

L'exode des cerveaux que connaît le secteur public africain contribue aux lacunes de la capacité de gestion et d'administration du secteur public. Ce phénomène, à son tour, a de graves répercussions sur la prestation des services et sur d'autres initiatives. La lutte du secteur public africain pour attirer et maintenir en poste les meilleurs candidats nécessite de concevoir et de structurer soigneusement tous les programmes de formation et de perfectionnement de manière à ce que les compétences nouvellement en demande soient appliquées dans le contexte et aux fins pour lesquelles les programmes étaient destinés.

Les administrations d'Afrique doivent changer leur machine gouvernementale pour qu'on puisse mobiliser aussi efficacement que possible les ressources nécessaires au développement durable. Les nouvelles organisations de la fonction publique doivent fonctionner dans un espace qu'elles partagent avec une vaste gamme d'autres joueurs et d'autres parties intéressées. Dans cet espace, le pouvoir de la hiérarchie officielle est limité. Il faut donc trouver de nouvelles façons d'interagir, d'assurer la poursuite des buts communs et de se partager la responsabilité. Toute la philosophie de fonctionnement des partenariats du NPDA laisse entrevoir que nous aurons à relever ce défi sans tarder et à trouver rapidement des solutions.

Le dernier grand obstacle que je souhaite mentionner se trouve dans le secteur de l'information. Bien qu'on ait pu constater une amélioration de l'information et de la recherche en Afrique, nous sommes toujours en retard sur les efforts de la plupart des autres régions du monde. La qualité du peu d'information dont nous disposons laisse grandement à désirer et rend la gestion et la prise de décision fondée sur des faits pratiquement impossible. La capacité de satisfaire les exigences pour avoir une administration responsable est compromise par l'impossibilité d'obtenir des statistiques et de l'information de qualité. Cette faiblesse est aggravée par la dissémination et la disponibilité limitée de la technologie de l'information et de l'infrastructure nécessaire partout sur le continent.

- **Le contexte sud-africain : un État en pleine transformation**

La transformation de l'Afrique du Sud est un microcosme de certains des défis que la communauté internationale doit relever si elle veut faire du NPDA une réussite et atteindre les buts de développement de la Déclaration du Millénaire. Compte tenu de sa réalité constituée de cruelles différences entre pauvres et bien nantis, de cette iniquité séculaire dans tous les aspects de la société, on peut percevoir l'Afrique du Sud comme une puissante analogie de la situation qui règne entre les pays développés et les pays en développement.

L'apartheid, qu'on a souvent décrit comme une sorte particulière de colonialisme, a fait exactement les mêmes ravages dans les vies et les institutions de la majorité de la population que le colonialisme dans le reste de l'Afrique. Il a systématiquement usé les systèmes de gouvernance indigènes, il a artificiellement remplacé le vrai leadership par des imposteurs qui plaisaient à une clientèle donnée, qui étaient loyaux envers l'administration coloniale, mais qui étaient aussi éloignés et n'avaient aucun compte à rendre à la population. L'apartheid a entaché le tissu moral de la société, affaibli ses institutions, permettant ainsi aux comportements inacceptables de s'installer. L'apartheid a retracé les frontières territoriales, déterminant artificiellement où pouvaient s'installer les indigènes. Le principe « diviser pour mieux diriger » était le mot d'ordre, une pléthore de petites administrations bantustanes ont donc été créées, chacune manquant de ressources et n'ayant aucune raison d'être, économique ou autre. Les relations de patronage sont devenues coutumières, un important moyen d'accès et de distribution des ressources et des pouvoirs. L'apartheid a créé une situation où la majorité de la population a été systématiquement exclue des avantages économiques qu'une société a à offrir et privée des services publics qu'un État offre à son peuple dans des circonstances normales. Il a refusé aux enfants de la communauté noire l'accès à une éducation correcte et convenable, ce qui s'est soldé par des générations de personnes et de collectivités défavorisées.

Nous devons nous pencher sur certaines dimensions de notre situation historique si nous voulons progresser dans la transformation de la société sud-africaine. Toutefois, à l'échelle internationale, on ne voit que les enjeux dont l'Afrique toute entière a hérité après une période de colonisation agressive qui a balayé le continent. On voit également la réalité des changements politiques qui ne parviennent pas nécessairement à réparer les dégâts du passé. Il faudra de grands efforts et un engagement de tous pour instaurer un environnement favorable au sein duquel l'Afrique aura la possibilité de se refaire des forces.

L'année 1994 a marqué la fin politique des régimes antidémocratiques en Afrique du Sud. Huit ans plus tard, le

grand défi pour nous reste l'atteinte des buts et des objectifs de notre société qui sont si éloquemment énoncés dans le préambule de notre constitution :

- ❑ Guérir les divisions du passé et établir une société fondée sur les valeurs démocratiques, la justice sociale et les droits fondamentaux de la personne;
- ❑ Jeter les bases d'une société démocratique et ouverte où le gouvernement s'appuie sur la volonté du peuple et où chaque citoyen est protégé en toute égalité par la loi;
- ❑ Améliorer la qualité de vie de tous les citoyens et libérer le potentiel de chaque personne;
- ❑ Édifier une Afrique du Sud unie et démocratique capable de prendre la place qui lui revient en tant qu'État souverain dans la famille des nations.

Étant donné son importance en tant qu'instrument de l'État, la transformation de la fonction publique est devenue une priorité depuis 1994. Il lui fallait devenir le véhicule qui permettrait au nouveau gouvernement élu démocratiquement d'atteindre ses buts et ses objectifs politiques. Dans le contexte sud-africain, cela signifiait qu'il fallait changer la fonction publique, d'un mécanisme qui créait et maintenait la réalité de l'apartheid à un mécanisme déterminé à créer une meilleure qualité de vie pour tous, Noirs ET Blancs confondus. Il ne faut pas oublier que sur le plan de notre organisation politique, nous n'avions pas le choix d'établir une nouvelle fonction publique et de nous débarrasser des bureaucrates de l'apartheid. Nous ne pouvions tout simplement pas déployer une nouvelle équipe de fonctionnaires acquis aux vues du gouvernement démocratique. Il nous a fallu prendre ce dont nous avons hérité du régime précédent, et faire de notre mieux.

Le principal point de mise de nos efforts durant la période de 1994 à 1998 (ce qui correspond à peu près avec le premier mandat du gouvernement démocratique) a été de mettre en place de nouveaux cadres stratégiques et législatifs susceptibles d'établir fermement la direction normative vers laquelle l'Afrique du Sud voulait voir évoluer sa fonction publique. C'est aussi durant cette période qu'on a établi les grandes lignes directrices et mis en place les principaux piliers de la transformation. Une véritable tempête sur le plan des

politiques! Bien qu'il ne fasse aucun doute que l'étendue des changements politiques était nécessaire pour exprimer la métamorphose politique de manière significative, la démarche a néanmoins donné lieu à des lacunes et à des faiblesses. On a porté très peu d'attention, par exemple, à des questions comme la faisabilité administrative qui aurait de faciliter la mise en œuvre.

Le deuxième mandat du gouvernement démocratique est marqué par un accent sur la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. La mise en œuvre nécessite la mise sur pied d'institution à grande échelle et entraîne le besoin de mettre au point des systèmes, des outils et des techniques, et de les mettre à la disposition de l'ensemble de la fonction publique. À cet égard, une partie de la difficulté consiste à concilier les exigences d'un État en plein développement axé sur les citoyens avec les caractéristiques du paradigme de la soi-disant « nouvelle gestion publique » et des outils qui l'accompagnent.

Comment le défi africain se manifeste-t-il dans le contexte de l'Afrique du Sud?

En Afrique du Sud, comme partout ailleurs en Afrique, le plus gros défi à révéler consiste à aborder les raisons fondamentales de la pauvreté, de l'iniquité et de la marginalisation, et à placer les sociétés sur la voie du développement et de la prospérité. Le tâche énorme que nous avons à accomplir en Afrique du Sud consiste à créer un cadre institutionnel et administratif qui nous aidera à relever ce défi. C'est en partie ce que nous tentons de faire avec notre réforme du secteur public. De même, dans le cadre du NPDA, il faudra envisager de créer et renforcer des cadres institutionnels et certains cadres administratifs si nous voulons atteindre les buts du programme.

Afin d'énoncer plus clairement les exigences et les ramifications de cette tâche, il est préférable de tenir compte de divers éléments de complication dans l'approche de la pauvreté et l'instauration d'un développement significatif :

1. En premier lieu, l'allègement de la pauvreté n'entraîne pas seulement d'améliorer la situation de toutes les personnes en

proportion égale, mais également de **combler l'écart entre les démunis et les bien nantis**. Autrement dit, nous devons diviser le gâteau différemment, ce qui introduit toutes les questions de politiques sur la distribution et la redistribution, soit un mécanisme notoirement difficile à mettre en œuvre qui s'accompagne souvent d'un prix politique très élevé. Nous n'avons pas encore atteint un degré de réussite suffisant avec cet élément. On peut en dire autant de l'Afrique en tant que continent par rapport au monde développé.

2. Deuxièmement, nous devons combler l'écart entre les démunis et les bien nantis **en tenant compte d'un bassin de ressources très limité**. Ce bassin de ressources inclut les ressources financières et humaines, la technologie, les infrastructures, etc. La demande avec laquelle le système sud-africain doit composer est bien plus grande que les ressources disponibles. Si nous voulons parvenir à offrir une meilleure qualité de vie à tous, nous devons apprendre comment en faire plus avec moins. L'État sud-africain a résisté aux pressions qui le poussaient vers une réduction radicale de son administration. Nous aurions pu opter pour cette voie puisque nous étions affranchis des conditions de réforme du secteur public dictées par le Fonds monétaire international. Depuis 1994, l'État sud-africain a endossé le manteau d'un **État en développement**, défendant le besoin d'un État fort capable de satisfaire les besoins des citoyens qui ne peuvent être satisfaits au moyen des seuls mécanismes de marché. Plutôt que de limiter la capacité de l'État, nous cherchons à la renforcer, en y ajoutant entre autres la capacité d'extraire des ressources de son environnement et de distribuer ces ressources pour offrir des services et des biens publics aux citoyens.
3. Troisièmement, c'est dans un contexte de préparation démocratique que nous sommes appelés à relever ce défi, malgré le fait que toutes les institutions ne sont pas encore nécessairement arrivées à pleine maturité. Ce fait augmente considérablement le facteur de difficulté de la marche à suivre puisqu'il permet à des groupes d'opposition en pleine ébullition de s'en donner à cœur joie pour critiquer nos faiblesses et nous reprocher nos échecs. Les exigences sur le plan de la transparence et de la responsabilisation signifient que ces faiblesses sont largement exposées et que la

difficulté pour le gouvernement consiste à donner un sens des réalités aux citoyens. Dans un pays comme l'Afrique du Sud, où les tendances à l'iniquité sont très visibles, cela n'est pas toujours facile! Les systèmes démocratiques sont conçus pour donner suite à des besoins sociétaux et on court un danger certain en ne tenant pas compte de ces besoins. Cela signifie que la fonction publique subit une pression considérable pour lui faire accélérer la prestation des services et veiller à ce que les services offerts soient, dans un premier temps, ciblés vers les bons segments de la population et, ensuite, mis à la disposition de cette population le plus rapidement possible.

4. Quatrièmement, nous avons dû faire face à une situation où **la fonction publique elle-même a dû subir un processus de transformation**. Comme l'indiquait un analyste :

[TRADUCTION]

La fonction publique dont le gouvernement sud-africain a hérité en 1994 avait été organisée de manière à promouvoir et à défendre le système social et économique de l'apartheid et servait surtout à satisfaire les besoins matériels et les intérêts de la minorité. Articulée autour de modèles mécaniques et fermés d'administration publique et de développement, la bureaucratie de l'apartheid se caractérisait surtout par une stricte politique de ségrégation raciale et ethnique, un grave manque de représentativité, la fragmentation, les dédoublement, la corruption, la mauvaise gestion des ressources, des pratiques de gestion médiocres et désuètes, une culture bureaucratique réglementée, un manque de transparence et de responsabilisation, des employés mal payés et démotivés ainsi que des relations de travail conflictuelles.⁶

- **Les principaux efforts de réforme de la fonction publique depuis 1994**

Même avant de prendre le pouvoir, le Congrès national d'Afrique a rédigé un document intitulé « Reconstruction and

⁶ Bardill, 2000, Towards a Culture of Good Governance: The Presidential Review Commission and Public Service Reform in South Africa, *Public Administration and Development*, 20, pp. 103–118.

Development Programme » (Programme de reconstruction et de développement). Ce document contient une grande quantité de directives sur la façon de transformer la fonction publique et tout le secteur public. En voici quelques-uns des principaux aspects :

- Rendre la fonction publique plus **représentative**. Il importe de porter une attention particulière aux questions d'égalité des sexes.
- Mettre au point une base légale et un cadre politique cohérents ainsi qu'un cadre institutionnel susceptible de favoriser **une prestation égale des services pour tous nos citoyens**. Tous les éléments de la fonction publique conçus spécifiquement pour faciliter l'apartheid seront réintégrés et amalgamés à la seule et unique fonction publique de l'Afrique du Sud.
- Créer une **fonction publique perceptive**.
- Démocratiser le fonctionnement de la fonction publique **en donnant aux citoyens la possibilité de participer aux prises de décisions** concernant les programmes et les projets de la fonction publique. Habilitation, participation, inclusion, disponibilité de l'information et activisme sont autant de signes distinctifs du travail en Afrique du Sud sous un régime démocratique.
- Reconnaisant l'importance de la société civile et de sa structure, le document RDP fait valoir qu'il faudrait utiliser ces avenues pour **mobiliser le capital social**, pour coopérer et, par l'intermédiaire de dispositions de partenariat, intégrer le travail de développement des secteurs public et communautaires.
- Moderniser les structures et le fonctionnement de la fonction publique (gouvernement) dans la recherche d'un gouvernement efficient, efficace, perceptif, transparent et responsable.
- Édifier dans la fonction publique la capacité de mettre au point et de concrétiser des services et des interventions stratégiques.
- Établir une répartition **coopérative** entre les trois ordres de gouvernement.
- Financer le travail du gouvernement de manière à mettre fin aux gaspillages, aux dépenses mal avisées et mal gérées qui ont marqué le régime de l'apartheid.
- Mettre fin à la **corruption**.

- En tant que plus grand employeur du pays, la fonction publique joue un rôle central pour prouver l'engagement pris dans le document RDP, soit **d'enchâsser les droits des travailleurs** et d'appliquer les principes démocratiques de participation et d'accès égal au travail.
- **Une fonction de surveillance** pour la fonction publique en établissant une Commission de la fonction publique relevant directement du Parlement, soit l'assemblée des représentants du peuple.
- Le RDP mise fortement sur le **développement du capital humain** en Afrique du Sud.

Les principaux principes du programme de transformation de la fonction publique ont donc été établis dans le cadre d'un processus politique du parti majoritaire, et on y a donné suite en mettant au point diverses politiques de transformation.

En 1994, on a enclenché le processus en promulguant la nouvelle *Loi sur la fonction publique*. Ce premier ensemble de changements législatifs était axé sur la fusion et la rationalisation des diverses unités organisationnelles de l'intérieur et de l'extérieur de la fonction publique. La capacité de mener à bien ce processus d'intégration et de rationalisation était un facteur critique pour assurer une transition sans heurts et la continuité de l'administration de la fonction publique durant une période de changements rapides.

Cependant, on estime que la plus importante étape vers la transformation a été le Livre blanc sur la transformation de la fonction publique (White Paper on the Transformation of the Public Service (WPTPS]) publié en 1995. Dans le Livre blanc, on cernait huit secteurs prioritaires de transformation de la fonction publique. Ces secteurs étaient les suivants :

- i) Transformer la prestation des services de manière à satisfaire les besoins fondamentaux et redresser les déséquilibres du passé;
- ii) Rationaliser et restructurer (y compris le rajustement et la sous-traitance s'il y a lieu) pour créer une fonction publique unifiée, intégrée et plus dynamique;
- iii) Instaurer des institutions et réformer la gestion en vue de promouvoir une plus grande responsabilisation et une

- meilleure efficacité sur le plan de la gestion et de l'organisation;
- iv) Accroître la représentativité au moyen de programmes de promotion sociale.
 - v) Améliorer la démocratie interne et la responsabilisation externe;
 - vi) Développer les ressources humaines et renforcer la capacité;
 - vii) Améliorer les conditions d'emploi et les relations de travail;
 - viii) Promouvoir une éthique de services professionnels.

Le WPTPS a été suivi et approfondi, entre autres, par les documents suivants :

- La constitution de 1996⁷
- Le Livre blanc sur la transformation de la prestation des services (White Paper on Transforming Service Delivery [Batho Pele policy], 1997)
- Le Livre blanc sur l'éducation et la formation dans la fonction publique (White Paper on Public Service Training and Education, 1997)
- Le Livre blanc sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique (White Paper on Human Resources Management in the Public Service, 1997)
- Le Code de conduite de la fonction publique de 1997
- La Loi modifiant les lois sur la fonction publique, 1997
- Le Livre blanc sur la promotion sociale dans la fonction publique (White Paper on Affirmative Action in the Public Service, 1998)

⁷ L'article 195 décrit les valeurs et les principes qui doivent régir l'administration dans toutes les sphères du gouvernement, les organes de l'État et l'entreprise publique. Ces valeurs et ces principes sont les suivants :

- Des normes élevées d'éthique professionnelle.
- Une utilisation efficiente, économique et efficace des ressources.
- Une orientation de développement pour l'administration publique.
- Une prestation de services impartiale, équitable, juste et exempte de préjugés.
- La participation du public à l'élaboration des politiques et la sensibilité envers les besoins du peuple.
- Une administration publique responsable.
- La transparence facilitée et le besoin de redresser les injustices du passé de manière à obtenir une vaste représentation et veillant à offrir au public de l'information accessible, exacte, au moment opportun.
- Des pratiques saines de gestion des ressources humaines en vue d'optimiser le potentiel humain.
- La gestion publique doit être représentative et se doter de pratiques de gestion du personnel et de l'emploi fondées sur les capacités, l'objectivité, l'équité et le besoin de redresser les déséquilibres du passé pour atteindre une plus large représentativité.

Les initiatives d'autres intervenants qui ont eu un effet sur la transformation de la fonction publique étaient la Stratégie macro-économique de croissance (Macro-Economic Strategy for Growth), Emploi et redistribution (Employment and Redistribution [GEAR]), la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que les dispositions législatives nationales régissant le travail.

Nonobstant toutes ces politiques de transformation, la Public Service Review Commission (PRC) a émis en 1998 un rapport mitigé sur les réalisations au dossier de la transformation. Elle a constaté, par exemple, que les progrès dans la mise en œuvre du programme de transformation variaient d'un ministère à l'autre, et d'une province à l'autre et que, dans l'ensemble, les progrès de la réforme étaient très décevants.

Le PRC a fait des recommandations très spécifiques réparties entre les quatre thèmes suivants :

1. Transformation des structures et des fonctions de l'administration publique;
2. Gestion et développement des ressources humaines;
3. Budgétisation et gestion financière;
4. Technologie et systèmes de gestion de l'information.

Malgré le fait que le Cabinet n'a jamais adopté officiellement le rapport PRC, il a mis en œuvre bon nombre de ses recommandations, lesquelles ont encore une influence sur le programme de réforme. Plus spécifiquement, ces recommandations sont les suivantes :

- Renforcer la centralisation de l'administration publique;
- Mettre la technologie à profit pour moderniser le fonctionnement de l'administration publique;
- Renforcer la capacité globale et les compétences, plus particulièrement à l'échelon des cadres supérieurs.

Permettez-moi de traiter brièvement de certaines des plus récentes initiatives de réforme, dont certaines en sont encore aux premières étapes et doivent surmonter des difficultés de mise en œuvre.

- **Le Service des cadres supérieurs et l'accent sur la formation de la direction**

Le système de Service des cadres supérieurs a été mis au point en 2000 et mis en œuvre en 2001 afin de surmonter le problème souvent souligné de pénurie de gestionnaires dans la fonction publique. Le système s'applique aux quatre échelons les plus élevés dans la hiérarchie des compétences de la fonction publique. Il a pour principal objectif d'améliorer la capacité de la fonction publique de recruter des gestionnaires de les maintenir en poste.

Dans le cadre du programme, on a lancé un certain nombre d'initiatives, dont les suivantes :

- Une formule souple de rémunération pour tous les membres du Service;
- Un cadre de compétences générique pour guider le recrutement et la sélection;
- Un cadre de divulgation financière;
- Une conférence annuelle du service dans le cadre des activités continues d'apprentissage et de réseautage;
- Un système de gestion du rendement;
- Les programmes de formation et de développement mieux ciblés pour les gestionnaires.

(Sous l'égide du South African Management Development Institute (SAMDI), un programme présidentiel de perfectionnement du leadership particulièrement prisé offert à l'échelle nationale se concentre sur le renforcement de la haute direction.)

La Commission de la fonction publique a également terminé un processus de vérification des qualifications de tous les membres du Service. En outre, on travaille actuellement à l'implantation d'une base de données sur les hauts gestionnaires en vue de faciliter une gestion plus active du Service dans toute la fonction publique. On examine aussi la possibilité de fixer de nouvelles cibles d'équité en matière d'emploi et de lancer des programmes d'habilitation en portant une attention particulière à l'avancement des femmes noires.

- **Renforcer la centralisation de l'administration publique**

L'an dernier, nous avons fait des progrès considérables dans l'intégration d'un cadre de planification de l'administration publique

qui permettra l'harmonisation des processus de budgétisation et de planification. Pour soutenir la planification et le processus décisionnel, on met au point un système intégré de surveillance et d'évaluation pour assurer le suivi des résultats de la prestation des services et de l'incidence de l'administration publique dans la société. En plus, nous approfondissons et améliorons constamment les systèmes d'information sur la gestion financière et la gestion des ressources humaines, soit des améliorations qui permettent pour la première fois de prendre des décisions fondées sur des faits, tant au niveau des politiques qu'à celui de la direction.

Nous avons acquis la capacité de soutenir l'ensemble du processus décisionnel à l'échelon supérieur par des moyens électroniques, et nous la mettons actuellement à l'essai.

Parvenir à une meilleure intégration du travail de l'administration publique reste un des grands défis de l'heure. Dans un effort pour régler ce problème, le Cabinet sud-africain a réorganisé son travail en six groupes de ministères et a ainsi créé la possibilité d'établir des liens logiques. Le système des groupes mis au point par le Cabinet est soutenu par une structure semblable instaurée à l'échelon des directeurs généraux. Ces structures ont pour but de renforcer l'interface entre les éléments politiques et administratifs des activités d'élaboration des politiques.

- **Initiatives liées au gouvernement en direct**

L'Afrique du Sud a l'avantage d'être déjà dotée d'une infrastructure relativement au point sur le plan des technologies de l'information et des communications. La majeure partie du travail préparatoire a déjà été accomplie et nous commençons à voir certains projets de gouvernement en direct arriver à maturité. Il s'agit, entre autres, de centres communautaires polyvalents, d'annuaires électroniques des services gouvernementaux à titre de point de départ pour des initiatives du G2C, une capacité de communication dans le cadre du G2G, pour lesquels le système de documentation électronique de soutien du Cabinet n'est que le commencement.

Amélioration des mécanismes de gestion et de développement des ressources humaines.

Peu à peu, nous réussissons à améliorer les secteurs de la gestion et

du développement des ressources humaines. Voici quelques exemples de l'amélioration des mécanismes :

- On encourage fortement l'adoption des contrats de gestion du rendement à tous les échelons de personnel.
 - On a mis au point une stratégie de développement des ressources humaines pour la fonction publique, et le ministère responsable du développement des compétences dans la fonction publique, le SAMDI, met son programme de formation à exécution avec beaucoup d'énergie.
 - On a créé une Régie de la formation et de l'éducation dans la fonction publique (Public Service Education and Training Authority, PSETA) qui commence à jouer son rôle de développement du capital humain dans la fonction publique.
 - En prévision de l'incidence directe et indirecte du VIH/Sida dans la fonction publique sud-africaine, on a élaboré un programme sur la manière de faire face à cette question difficile.
- **Initiatives anti-corruption**

Nous avons conçu une stratégie pour contrer la corruption dans la fonction publique. À cette fin, nous avons créé un certain nombre d'intervenants institutionnels et nous coordonnons leurs efforts en vue de composer avec ce problème. Les efforts pour la fonction publique ont aussi été liés à une stratégie nationale et à des interventions internationales, ce qui nous permet d'approcher la question de manière très globale. On a donc mis en place un code de déontologie de la fonction publique d'Afrique du Sud (à l'instar du reste de l'Afrique) qui fournit une base solide pour traiter ce genre de questions.

Profil actuel de la fonction publique

À tort ou à raison, le fait de changer la composition de la fonction publique sud-africaine est perçu comme une des pierres angulaires de la transformation. Par conséquent, permettez-moi de vous faire part des dernières statistiques concernant cet aspect de la transformation.

Le profil global de la fonction publique est sur le point d'être parfaitement représentatif ; il correspond de plus en plus au profil démographique tant sur le plan des races que sur celui des sexes. Cinquante-deux pour cent des 1 031 594 employés sont des femmes et 48 p. 100 des hommes.

Quatre-vingt-cinq pour cent des fonctionnaires sont des Noirs comparativement au profil national de 90 p. 100 de Noirs.

Toutefois, sur le plan de la direction, nous avons fixé des cibles plus conservatrices qui ne s'approchaient pas autant de la pleine représentativité. Nonobstant cette veine conservatrice, les cibles de représentation fixées en 1997 ont été dépassées. En décembre 2001, les postes de cadre étaient occupés par des Noirs dans une proportion de 66 p. 100. Cette amélioration est considérable par rapport à la situation de 1999, alors que seulement 41 p. 100 des cadres étaient des Noirs.

Sur le plan des sexes, les réalisations sont un peu décevantes, et nous n'atteignons pas encore nos buts. Seulement 2,1 cadres sur 10 sont des femmes. Nous sommes en retard de 10 p. 100 sur le but déjà conservateur de 30 p. 100 de femmes cadres que nous nous étions fixé à l'origine. Cet aspect ne s'est pas amélioré. Les nouveaux buts que nous fixerons seront accompagnés de mesures spéciales pour atteindre la représentativité des femmes, particulièrement les femmes africaines qui sont les plus sous-représentées à l'heure actuelle.

La fonction publique sud-africaine a encore beaucoup à faire avant de pouvoir dire que les personnes vivant avec une incapacité sont représentées convenablement.

Conclusion

La transformation est un processus lent et difficile. Les indices de réussite directs et facilement observables sont rares. Il ne faut pas oublier que la fonction publique est le plus grand employeur d'Afrique du Sud. C'est une machine complexe et intégrée qu'il faut changer tout en lui permettant de donner suite à la demande pour ses services. Le processus est décourageant lorsque les progrès se font attendre, particulièrement quand on sait que des gens ordinaires continuent de souffrir au quotidien pendant que nous essayons d'harmoniser la machine à ses nouveaux défis. Une des difficultés consiste à ne pas abandonner la partie trop rapidement, à ne pas céder à la tentation de modifier trop vite la poussée ou les stratégies.

Quelle que soit la situation, la transformation est un processus complexe et très déconcertant puisqu'il faut envisager en même temps une vaste gamme de questions. La transformation de toute une société, et de toute une fonction publique, est une tâche herculéenne qui

connaîtra inévitablement un certain degré d'échec. Le défi consiste donc à ne pas s'arrêter aux aspects négatifs, mais bien de les utiliser comme des leçons qui nous aideront à atteindre les réussites de demain.

La transformation impose de sortir les gens de leurs zones de confort et de s'attendre à ce qu'ils changent. Étant donné notre histoire d'apartheid, nous avons prévu un certain degré de résistance et d'impatience, une lutte des cultures qui engendrerait d'autres obstacles à une transformation rapide. La fusion des diverses cultures organisationnelles dont nous avons hérité après l'apartheid en une seule et unique organisation nécessitera des soins particuliers.

Les nouvelles circonstances de notre contexte global nous dictent certains changements. Ces changements sont vastes et englobent divers facteurs, notamment :

- La nouvelle insistance pour que la fonction publique soit une organisation fondée sur le savoir;
- La fonction publique en tant qu'intervenant clé d'un réseau composé d'autres organisations toutes pertinentes à la fonction publique et à la santé de la société, même si elles n'appartiennent pas toutes au même système ou qu'elles ne se conforment pas toutes aux mêmes règles de conduite;
- La fonction publique en tant qu'agent de développement;
- La fonction publique en tant qu'intervenant dans les buts régionaux et internationaux plutôt que comme une simple organisation nationale.

Certaines de ces difficultés auxquelles nous faisons face consistent donc à refaçonner la machine gouvernementale pour répondre à ces besoins.

Trouver le bon équilibre entre, d'une part, une formule forte et centralisée, un cadre normalisé et unifiant pour les organisations du secteur public, et, d'autre part, l'affranchissement des paperasseries administratives et la souplesse par l'intermédiaire d'un programme de décentralisation et l'établissement d'entités publiques est un processus très difficile. À l'heure actuelle, nous recevons des commentaires de nombreuses sources concernant la structuration très complexe de l'État sud-africain et de son secteur public. Nous devons déterminer si nous n'avons pas créé

d'obstacles à long terme sur le plan de la prestation et du rendement plutôt que de faciliter les choses en mettant à l'œuvre un processus de décentralisation plutôt libéral.

La mondialisation pose encore d'autres problèmes pour la transformation de la fonction publique. Elle introduit un degré de fluidité, d'incertitude et d'absence de contraintes qui va à l'encontre de la culture bureaucratique de la fonction publique. L'Afrique du Sud sort tout juste d'une période d'isolement et on s'attend maintenant à ce que sa fonction publique fonctionne dans un environnement mondial et régional des plus interconnectés. Même s'ils n'ont pas connu le même degré d'isolement que l'Afrique du Sud, d'autres pays en développement ont eux aussi dû s'adapter très rapidement aux exigences de la mondialisation. Les politiques ont subi une forte influence des organisations internationales et des autres intervenants qui n'appartiennent pas au secteur public, alors que les voix locales ont dû lutter pour se faire entendre. De surcroît, la mondialisation engendre un exode des cerveaux dont nous aurions eu besoin pour sortir l'Afrique et d'autres pays en développement de la pauvreté et les remettre sur la voie de la prospérité. Toutefois, la migration naturelle des personnes spécialisées vers la haute technologie et les salaires élevés que font miroiter les pays développés sur les marchés mondiaux est un phénomène puissant qu'il est difficile de bloquer.

Ces points me permettent de boucler mon exposé et de ramener la discussion vers les embûches de la fonction publique africaine à la lumière des défis posés par le NPDA.

Ces difficultés que nous avons connues dans le processus de transformation de la fonction publique sud-africaine pourraient être décuplées avant que nous soyons capables d'envisager les difficultés qui nous attendent lorsqu'il faudra créer un contexte administratif capable de soutenir le NPDA. Nous aurons alors besoin d'un surplus :

- De leadership politique
- D'un engagement soutenu de la part de tous les intervenants pour que le processus fonctionne
- De systèmes, de structures et d'infrastructures fondamentaux
- De dévouement et de l'application d'habileté et de compétences.

Il faudra trouver un équilibre entre permettre l'expérimentation, l'apprentissage, la réflexion et l'amélioration d'une part, et travailler à alléger et à éliminer la pauvreté, d'autre part. De même, nous devons créer un processus pour permettre la délibération, le débat et la discussion, sans pour autant que le NPDA ne devienne un café causerie.

Ce qui ne fait aucun doute, cependant, c'est que nous n'avons plus le choix. Aucun d'entre nous ne peut se permettre de s'attaquer seul à cette situation et personne ne peut s'attendre à ce qu'un seul d'entre nous puisse s'en sortir seul dans une situation où les conséquences historiques de la distribution dépendent de nous. En outre, même si nous avons tous nos propres préoccupations, aucun d'entre nous ne peut se permettre de ne pas s'impliquer. Comme l'a dit le président Mbeki à Moterrey :

[TRADUCTION]

« Si le monde poursuit sur sa trajectoire actuelle, les menaces combinées du sous-développement, de la pauvreté, de la dégradation environnementale, des problèmes de santé et des maladies, et des conflits au sujet des ressources naturelles ne feront que détruire les perspectives de stabilité politique et de prospérité à l'échelle du globe. C'est pour cela qu'il est urgent de se doter d'une entente sur le développement durable.

Il est primordial que chacun de nous s'engage dans un partenariat de responsabilisation mutuelle entre le Nord et le Sud pour apporter les changements qui s'imposent dans le cadre, par exemple, du NPDA. Ce partenariat doit être fondé sur un engagement clair envers la résolution commune des problèmes, effectuée dans un esprit de responsabilité conjointe entre les gouvernements, le secteur privé et les autres organes de la société civile. »

LA COLLECTION DE CONFÉRENCES JOHN L. MANION

Toutes les publications sont gratuites sauf indication contraire. Les publications avec un astérisque (*) après le numéro de commande sont disponibles sur le site internet du CCG à l'adresse : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

CODE	TITRE	AUTEUR (S)	DATE DE PUBLICATION
------	-------	------------	---------------------

Les conférences John L. Manion

P111B*	Manion 2002 : Les défis pour la fonction publique sud- africaine dans le contexte de la nouvelle initiative africaine	Hon. Geraldine Fraser-Moleketi	2002
P102B*	Manion 2001 : Une nouvelle gestion pour un nouvel état : libéral, social et républicain	Luiz Carlos Bresser-Pereira	2001/08
P93B*	Manion 2000 : Seattle : Des leçons pour bien gouverner à l'avenir	Pierre S. Pettigrew	2000/09
P80B	Manion 1998 : Moralité administrative	James Q. Wilson	1998/08
P77B	Manion 1997 : L'essence de la fonction publique	Peter Hennessy	1997/09
P66B*	Manion 1996 : Le déclin de la société : pourquoi? Et après?	Robert D. Putnam	1996/10
P56B	Manion 1995 : Pour s'adapter : tourner en rond... mais dans la bonne direction	Pierre De Celles	1995/08
P36B	Manion 1994 : Mondialisation, gouvernement et compétitivité	Nancy J. Adler	1994/08
P20B*	Manion 1993 : Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique	Marcel Massé	1993/04
P11E	Manion 1992 : Le gouvernement à l'ère du postmodernisme	Richard D. French	1991/03
P2B épuisée	Manion 1991 : La gestion dans le secteur public: emblème de réforme pour la fonction publique canadienne	J.E. Hodgetts	1991/03

BON DE COMMANDE

On peut obtenir des publications en s'adressant au :

Groupe de la recherche et planification stratégiques
 Centre canadien de gestion
 373, promenade Sussex, Bureau B-404
 Ottawa (Ontario)
 K1N 6Z2

No de téléphone : (613) 947-3682
 No de télécopieur : (613) 992-1736
 Courriel : Publications@ccmd-ccg.gc.ca

CODE	QUANTITÉ	CODE	QUANTITÉ

NOM ET ADRESSE

NUMÉRO DE TÉLÉPHONE
