Nations Unies E/C.16/2006/4

Conseil économique et social

Distr. générale
5 janvier 2006
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Cinquième session
New York, 27-31 mars 2006
Point 5 de l'ordre du jour
Recueil de terminologie de base sur la gouvernance et l'administration publique

Définition des concepts et terminologies de base de la gouvernance et de l'administration publique

Note du Secrétariat*

Résumé

À sa quatrième session, le Comité d'experts de l'administration publique a conclu à la nécessité de définir certains concepts et terminologies fondamentaux de la gouvernance et de l'administration publique de manière à en assurer une compréhension commune dans l'ensemble du système des Nations Unies. Il s'avère en effet qu'ils sont souvent utilisés dans des acceptions très différentes. Les discussions du Comité d'experts sur la question seront l'amorce d'un processus participatif d'identification et de définition des termes et concepts de base de la gouvernance et de l'administration publique. La liste proposée ne prétend pas être exhaustive. Issue d'une recherche documentaire sommaire, elle donnera simplement au Comité un point de départ pour étudier ces termes et un certain nombre d'autres. Le Comité fera des observations et des recommandations qui serviront de base pour élargir par la suite l'inventaire des termes et des définitions en matière de gouvernance et d'administration publique.

* La présentation du présent rapport a été retardée en raison de la réception tardive des conclusions du consultant extérieur.

06-20195 (F) 300106 300106

I. Introduction

1. À sa quatrième session, le Comité d'experts de l'administration publique a conclu à la nécessité de définir certains concepts et terminologies de base de la gouvernance et de l'administration publique de manière à ce qu'ils aient la même acception dans tout le système des Nations Unies. En effet, les définitions ne sont pas fixées et ne s'appliquent pas uniformément partout et dans toutes les cultures. Le Comité a été d'avis que les grands principes qui constituent l'essence de la gouvernance et de l'administration publique devaient être identifiés par un processus participatif. En conséquence et afin d'amorcer le débat, il a décidé de s'atteler à la définition des termes et principes de base applicables à ces deux champs d'étude, d'en proposer une évaluation approfondie, d'en retracer l'évolution et d'en déterminer l'usage. Il avait en effet le sentiment que ce travail faciliterait grandement les discussions dans les processus gouvernementaux ainsi que la tâche des praticiens. En prélude à l'inventaire des termes et des définitions qu'en donnent les différents acteurs, la Division de l'administration publique et de la gestion du développement (Département des affaires économiques et sociales) a souhaité présenter dans les pages qui suivent la terminologie de base de son programme de gouvernance et d'administration publique. La liste et les définitions des concepts et des termes utilisés n'ont rien d'exhaustif. Il s'agit surtout ici de donner à la Commission un point de départ pour étudier les concepts et les termes, déterminer lesquels doivent être définis, et de quelle manière.

II. Gouvernance et administration publique

2. La gouvernance est devenu un terme d'usage courant dans l'administration publique moderne. De nombreux théoriciens de la discipline y voient un concept organisateur qui aide les hauts fonctionnaires à se repérer à un moment où les pratiques administratives ne sont plus celles de l'État bureaucrate, mais celles de « l'État creux » (ou du « gouvernement tierce partie » décrit par Osborne et Gaebler en 1993[1]). Selon Frederickson et Smith[2], la gouvernance « désigne les relations latérales et interinstitutionnelles des administrations dans un contexte de déclin de la souveraineté, d'effacement progressif des frontières juridictionnelles et de fragmentation institutionnelle généralisée ». Les deux chercheurs affirment aussi que, à l'ère de la gouvernance, « l'État gestionnaire est devenu moins bureaucratique, moins hiérarchisé, moins tributaire de l'autorité centrale pour déployer son action. La conduite des affaires publiques est jugée de plus en plus sur ses résultats et non pas sur tel ou tel objectif d'action politique dans les limites prescrites par la loi ».

3. Les termes « gouvernance » et « administration publique » ont connu une faveur sans précédent, dans la recherche et dans l'usage, aux XIXe et XXe siècles. Pourtant, en ce début de XXIe siècle, personne ne semble vraiment savoir ce qu'ils signifient. Dans un monde en pleine mutation politique, sociale, économique et culturelle, ils ont des sens différents selon les contextes.

A. Gouvernance

4. Vers la fin du XXe siècle, la « gouvernance » est devenue un terme fétiche des organismes donateurs, des chercheurs en sciences sociales, des philanthropes et de la société civile. Cette popularité tient au fait qu'elle peut s'appliquer à toutes sortes de questions, relations et institutions ayant à voir avec la gestion des affaires publiques et privées. Le mot gouvernance montre comme sous une loupe ce sur quoi les gouvernements devraient se focaliser. Il a été remis en honneur à la fin de la guerre froide, quand les organismes donateurs (Banque mondiale et FMI notamment) et les pays occidentaux se sont mis à exhorter les pays de l'ex-Union des Républiques socialistes soviétiques et les pays du monde en développement à entreprendre des réformes politiques, économiques et administratives et à pratiquer la bonne gouvernance. La signification du terme semble toutefois encore assez vague, d'où les différentes définitions et acceptions exposées ci-après.

5. Dans son rapport d'orientation générale de 1997[3], le Programme des Nations Unies pour le développement a défini la gouvernance comme « l'exercice de pouvoirs économiques, politiques et administratifs pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux, la somme des mécanismes, processus et institutions à travers lesquels les citoyens et les collectivités défendent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et règlent leurs différends ». Cette définition a été entérinée par le sous-groupe interinstitutions chargé de promouvoir des initiatives intégrées dans le sillage des conférences et sommets des Nations Unies, créé par le Secrétaire général. Au cours des 10 dernières années, le nombre de programmes de pays pour la gouvernance appuyés par le système des Nations Unies a considérablement augmenté.

6. En 1993, la Banque mondiale a défini la gouvernance comme un mode d'exercice du pouvoir pour gérer les ressources politiques, économiques et sociales d'un pays dans une perspective de développement[4]. Après avoir longtemps privilégié des mesures de stabilisation et des réforme axées essentiellement sur le désengagement des services de l'État et les politiques de privatisation, la Banque mondiale a infléchi sa position au début des années 90, lorsqu'elle a réalisé que la plupart des crises survenant dans les pays en développement étaient liées à des problèmes de gouvernance. Les mesures d'ajustement préconisées aujourd'hui font donc la part belle à des éléments de la gouvernance telles que la transparence, le principe de responsabilité et la réforme de la justice. Dans ce contexte, la Banque a introduit une nouvelle notion, celle de la bonne gouvernance.

7. Pour Jon Pierre[5], « la gouvernance consiste à s'assurer de la coordination et de la cohérence d'un éventail d'acteurs assez large et ayant des desseins et objectifs différents – personnel et institutions politiques, groupes d'intérêt, société civile, organisations non gouvernementales ou transnationales ». Cette définition implique que si l'État classique doit relever les défis internes et externes que représentent ces acteurs, certains de ces mêmes acteurs pourraient toutefois lui enlever une partie de ses prérogatives. Elle va dans le sens d'une assertion antérieure selon laquelle la notion de gouvernance est plus vaste que celle de gouvernement.

8. Si la définition de Jon Pierre est sociéto-centrique, celle de Peters et Pierre[6] est plus étato-centrique. Tout en admettant que « la gouvernance est liée à l'évolution des rapports entre l'État et la société et reflète le recours croissant à des moyens d'intervention moins coercitifs », les deux auteurs affirment que « l'État détient

encore un pouvoir politique considérable ». Ils perçoivent la gouvernance comme « un processus dans lequel l'État joue un rôle moteur, où il fixe les priorités et définit les objectifs ». Cette façon de voir est conforme à l'idée selon laquelle le rôle de l'État est de « tenir le gouvernail » social et économique.

9. Paul Hirst[7] propose une définition plus générale, à savoir que « la gouvernance est le moyen par lequel une activité ou un ensemble d'activités est contrôlée ou dirigée de façon à produire des résultats compris dans une fourchette acceptable au regard d'une norme reconnue ».

10. L'institut canadien sur la gouvernance (2002)[8] avance une autre définition générale, à savoir que « la gouvernance est le processus par lequel les sociétés ou les organisations prennent les décisions importantes, déterminent qui sera chargé de les mettre en œuvre et comment il en sera rendu compte ».

B. Bonne gouvernance

11. Selon la Banque Mondiale, la bonne gouvernance se caractérise par : la bonne gestion du secteur public (efficacité, efficience et économie), la responsabilité, l'échange et la libre circulation de l'information (transparence), un cadre juridique favorable au développement (justice, respect des droits de l'homme et des libertés).

12. Dans une optique assez proche semble-t-il de celle de la Banque mondiale, l'Overseas Development Administration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord insiste sur les quatre grandes composantes de la bonne gouvernance, à savoir la légitimité (du gouvernement aux yeux des gouvernés), la responsabilité (transparence, obligation de rendre compte, liberté de la presse), la compétence (définition et mise en œuvre efficace des grandes orientations, mise en place et prestation de services publics), et le respect de la légalité et la protection des droits de l'homme[9].

13. Pour Surendra Munshi[10], la bonne gouvernance est « un mode de gouvernement participatif, qui fonctionne de manière rationnelle, responsable et transparente en s'appuyant sur les principes d'efficacité, de légitimité et de consensus afin de promouvoir les droits du citoyen et l'intérêt général, et qui témoigne d'une volonté politique propre à assurer à la fois le bien-être matériel de la société, le développement durable et la justice sociale ».

14. Hirst[7] avance une définition plus succincte, à savoir que « la bonne gouvernance consiste à mettre en place un cadre politique efficace et propice à l'initiative économique privée – un régime stable, l'état de droit, une administration publique efficace adaptée aux rôles dont les gouvernements peuvent véritablement s'acquitter, une société civile forte et indépendante du pouvoir ».

C. Gouvernance mondiale

15. Thomas G. Weiss, directeur du Ralph Bunche Institute for International Studies (Graduate Center, City University of New York)[11], définit la gouvernance mondiale comme « un effort collectif visant à cerner, comprendre et résoudre des problèmes d'envergure internationale dont le règlement dépasse les capacités individuelles de chaque État ». Elle peut être vue comme « l'ensemble des institutions, mécanismes, rapports et processus officiels et informels à l'œuvre dans et entre les États, les

marchés, les peuples et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, et à travers lequel les membres de la communauté internationale définissent leurs intérêts collectifs, fixent leurs droits et leurs obligations et règlent leurs différends »[12].

16. En 2005, Geraldine Fraser-Moleketi[13] a défini la gouvernance mondiale comme « l'ensemble des activités et processus de gouvernement et d'action gouvernementale aux différents échelons du pouvoir, à savoir local, national, régional et mondial ».

17. De nombreux concepts et principes sont venus se greffer sur la notion de gouvernance. Les plus courants sont exposés dans les pages qui suivent.

III. Administration publique

18. Le terme « administration publique » a donné lieu à maintes définitions. Selon certains auteurs, l'administration publique concerne essentiellement l'organisation des politiques gouvernementales et des programmes publics ainsi que la conduite des agents de l'État (généralement non élus) chargés officiellement de les exécuter.

19. D'autres spécialistes en la matière définissent l'administration publique comme l'ensemble des processus, des organisations et des agents (ces derniers intervenant dans le cadre de leurs fonctions officielles) associés à l'application des lois et autres règles adoptées ou édictées par les parlements, l'exécutif et les tribunaux.

20. D'autres encore affirment que l'administration publique est l'application de théories et procédures managériales, politiques et juridiques pour accomplir les mandats législatifs, exécutifs et judiciaires qui permettent à l'État de remplir son rôle de contrôle et de service public.

21. Pour le PNUD, le terme « administration publique » revêt deux significations étroitement liées :

a) L'ensemble de l'appareil (politiques, règlements, procédures, systèmes, structures organisationnelles, personnel, etc.) financé sur le budget de l'État pour gérer et administrer les affaires de l'exécutif et servir d'interface entre le gouvernement et les autres acteurs étatiques, la société et le monde extérieur; et

b) La gestion et l'exécution de l'ensemble des activités relatives à l'application des lois, des réglementations et des décisions gouvernementales ainsi qu'à la prestation des services publics[14].

IV. Nouvelle gestion publique

22. La nouvelle gestion publique, qui vise à redéfinir les rapports entre l'État et la société, est un mouvement de réforme qui nous vient d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Le mécontentement des citoyens face aux performances des gouvernements, le caractère endémique des problèmes budgétaires et des restructurations apparemment réussies dans la sphère privée ont stimulé les exigences de réforme et de réinvention de l'État.

23. Comme l'expliquent Osborne et Gaebler (1993)[1], la nouvelle gestion publique appelle les administrations à se focaliser sur l'obtention de résultats au lieu de se contenter de suivre les procédures et à adopter des stratégies concurrentielles d'innovation et d'entreprise. Cette logique de marché implique que l'État et les administrations publiques doivent généralement privilégier le service au client et s'inspirer du marché dans leur mission de service public.

24. Pour certains auteurs, la nouvelle gestion publique appelle un changement de culture dans l'administration publique, qui doit devenir « souple, innovante, créative, entrepreneuriale et dynamique au lieu de s'enfermer dans des règles et des procédures bureaucratiques et de s'intéresser aux moyens plutôt qu'aux résultats ».

25. Certains reprochent aux partisans de la nouvelle gestion publique de concevoir les fonctionnaires comme des entrepreneurs, des agents à la recherche de partenariats avec le secteur privé et au service de consommateurs. Denhardt et Denhardt[15], par exemple, arguent qu'elle procède d'une vision étroite et mal adaptée à la réalisation des principes démocratiques d'équité, de justice, de participation et de formulation de l'intérêt collectif.

A. Gouvernance du secteur public

26. La gouvernance du secteur public a été définie comme le régime des lois, règles, décisions judiciaires et pratiques administratives qui encadrent, prescrivent et facilitent l'offre de biens et de services financés publiquement. Cette définition établit un lien entre les institutions constitutionnelles et les réalités de l'élaboration des politiques et de la gestion publique.

B. Démocratie

27. Il est affirmé dans le *Rapport sur le développement humain, 2002* du PNUD que « La démocratie doit être étendue et approfondie pour permettre à la politique et à ses institutions de favoriser le développement humain et de préserver la liberté et la dignité de tous les individus ». La « démocratie », telle que définie dans wikipedia (<http://www.wikipedia.org>) « est, dans son sens idéal, l'idée selon laquelle le "peuple" exerce un contrôle sur ses gouvernants. Cet idéal suppose la mise en place d'un système électoral qui permet à la majorité de gouverner, soit directement, soit indirectement à travers des représentants élus. Il y a des démocraties "libérales", où les droits fondamentaux des minorités sont protégés par la loi, et des démocraties "anti-libérales" où ils ne le sont pas. La démocratie s'incarne souvent dans des gouvernements qui font des choix politiques conformes à ceux de la majorité réelle (plutôt que de la majorité partielle ou relative du demos/des citoyens), tels qu'ils se sont exprimés dans le cadre des processus de décision, en général des élections ou des référendums au suffrage universel. »

28. Selon Ole Elgstrom et Goran Hyden[16], la démocratie est un régime de gouvernement doté des attributs suivants :

a) Institutions et procédures permettant aux citoyens d'exprimer leur préférence pour d'autres politiques nationales, et imposition de contraintes institutionnalisées pour l'exercice du pouvoir exécutif (contre-pouvoirs);

b) Suffrage universel et droit de participer au choix des dirigeants et des politiques nationales (principes de non-exclusion et de participation).

29. Larry Diamond[17] propose une définition maximaliste de la démocratie, qui comprend « non seulement un régime civil, constitutionnel et multipartite, des élections libres et régulières et le suffrage universel, mais aussi le pluralisme des institutions et de l'information, des libertés civiles pleines et entières (liberté d'expression, liberté de la presse, liberté d'association), de réels pouvoirs pour les représentants élus, l'autonomie fonctionnelle des organes législatifs, exécutifs et judiciaires de l'État ».

C. Gouvernance démocratique

30. Certains considèrent la démocratie comme un ensemble de valeurs et la gouvernance comme un processus d'interactions entre trois catégories d'acteurs – l'État, la société civile et le secteur privé, impliquant donc une méthode de gouvernement basée sur des principes fondamentaux universellement reconnus – participation, responsabilité, transparence, primauté du droit, séparation des pouvoirs, subsidiarité, égalité et liberté de la presse.

D. Réforme du secteur public

31. Selon d'autres sources, réformer le secteur public consiste à transformer délibérément les structures et les procédures des organismes du secteur public dans le but de les amener à mieux fonctionner. Les changements structurels peuvent prendre la forme de fusions ou de découplages, et les changements de procédures peuvent être la reconfiguration des systèmes, la définition de normes de qualité et le renforcement des capacités.

E. Réforme de la fonction publique

32. La réforme de la fonction publique, qui implique de renforcer la capacité de l'administration à accomplir son mandat dans tous les domaines (recrutements et avancement, rémunérations, gestion des effectifs, évaluation et notation des fonctionnaires et questions connexes), constitue encore l'essentiel des programmes nationaux de réforme de la fonction publique. Elle s'est d'abord focalisée sur la maîtrise des coûts salariaux à coup de compressions d'effectifs et de restructurations, avant de s'élargir à un objectif à plus long terme : la création d'un corps de fonctionnaires de taille adéquate, ayant les compétences, la motivation, l'intégrité, le souci du client et le sens de responsabilité voulus[14].

V. Renforcement des capacités

33. Le renforcement des capacités est le processus par lequel les individus, les organisations, les institutions et les sociétés acquièrent les moyens d'accomplir des tâches, de résoudre des problèmes, de fixer et d'atteindre des objectifs. Il doit donc être appréhendé à trois niveaux interdépendants : individuel, institutionnel et sociétal. « Le renforcement des capacités concerne l'ensemble des moyens humains,

scientifiques, techniques, administratifs, institutionnels et financiers dont un pays dispose. Il vise essentiellement à développer l'aptitude à évaluer et résoudre les problèmes cruciaux que posent les choix politiques et les modalités d'application des différentes formules de développement, en appréciant à leur juste valeur les possibilités et les limites de leur répercussion sur l'environnement, ainsi que les besoins que la population d'un pays donné perçoit comme étant les siens. Il est donc manifeste que tous les pays du monde ont besoin de renforcer leurs capacités nationales. »[18]

34. Le PNUD indique que le renforcement des capacités est un processus continu et de longue haleine auquel participent toutes les parties concernées (ministères, gouvernements locaux, organisations non gouvernementales et associations d'usagers de l'eau, associations professionnelles, sociétés savantes et autres). En 1991, il a organisé à Delft (Pays-Bas), avec l'Institut international d'ingénierie hydraulique et environnementale, un colloque intitulé « Stratégie de renforcement des capacités dans le secteur de l'eau », au cours duquel des délégués de pays en développement et des instituts de soutien ont défini le renforcement des capacités comme a) la création d'un environnement favorable au moyen de politiques et de cadres juridiques appropriés; b) le développement des institutions et la participation accrue des citoyens (notamment les femmes); et c) la valorisation des ressources humaines et le renforcement des systèmes managériaux.

35. Sur le plan individuel, le renforcement des capacités consiste à établir des conditions qui permettent aux fonctionnaires de s'engager dans un processus continu d'apprentissage et d'adaptation au changement, en tirant parti des connaissances et des savoirs déjà acquis pour aller plus loin et les exploiter dans de nouvelles directions. Cette démarche appelle une nouvelle conception de la gestion des ressources humaines et fait ressortir l'importance de la gestion des connaissances comme nouveau moteur d'un apprentissage plus poussé. Elle vaut tout autant pour les institutions. Au lieu d'aller à la création de nouvelles institutions, le plus souvent inspirées de modèles étrangers, l'appui devrait viser à la modernisation de l'appareil administratif – ses systèmes et ses procédures au premier chef. Il importe en la matière de renforcer les capacités d'appui aux politiques, à l'efficacité organisationnelle et à la gestion des recettes et des dépenses. Enfin, le renforcement des capacités est crucial au niveau sociétal pour que l'administration publique devienne plus interactive et sache tirer des enseignements de ses activités et des informations que lui renvoie la population dans son ensemble. Un changement sociétal est indispensable pour que le public perçoive les administrations comme des prestataires de service réactifs et responsables dont les performances doivent être contrôlées[3].

VI. Décentralisation

36. Dans le contexte de la gouvernance et de l'administration publique, la décentralisation est souvent considérée comme un processus par lequel des pouvoirs, des compétences, des responsabilités et des ressources sont transférés du gouvernement central aux autorités locales et/ou à d'autres entités décentralisées. Sur le plan pratique, la décentralisation consiste à concilier les revendications de la périphérie et les exigences du centre. Si elle est bien pensée, la décentralisation fournit une structure de consensus possible pour toutes les questions fondamentales (unité nationale et indivisibilité de la nation, sauvegarde des intérêts nationaux,

coordination et uniformité du développement, équité de la redistribution des richesses, diversité, autonomie locale)[19]. De nombreux pays ont pris des mesures pour décentraliser leurs systèmes politique et administratif. Leurs efforts sont diversement convaincants et réussis, car chacun répond à sa manière à des changements et à des défis sans précédent en termes de performances administratives et politiques.

37. La décentralisation est un concept large, et peut être à la fois moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics et une manière de promouvoir les valeurs de la démocratie pluraliste et participative. Elle implique le transfert d'une partie des pouvoirs politiques, financiers, administratifs et juridiques du gouvernement central aux gouvernements régionaux/infranationaux et locaux. On en distingue plusieurs variantes selon l'étendue des pouvoirs et des compétences transférés et/ou du type de pouvoirs transférés ou dévolus – déconcentration des ministères nationaux au profit de bureaux locaux, délégation de pouvoirs à des organismes semi-autonomes, dévolution à des collectivités locales, ou transfert à des organisations non gouvernementales, par exemple[20].

38. Selon un spécialiste de la question, la décentralisation désigne la restructuration ou la réorganisation des pouvoirs de l'État de manière à instituer un système de corresponsabilité des institutions gouvernementales nationales, régionales et locales sur la base du principe de subsidiarité, ce qui permet d'améliorer la qualité et l'efficacité globales du système de gouvernement tout en renforçant l'autorité et les capacités aux niveau infranational.

VII. Société civile

39. La société civile est une composante vitale de la gouvernance et de la décentralisation, qui est censée demander des comptes aux gouvernants et promouvoir la démocratie. Il s'agit en clair de cet espace pour l'action, indépendant de l'État – organisations du secteur privé et associations civiques – qui est capable de mobiliser la résistance contre les régimes antidémocratiques et d'amener des changements.

40. Patrick Chabal[21] définit la société civile africaine comme « un vaste ensemble perpétuellement changeant de collectivités et d'individus qui ont pris plus ou moins conscience de leur externalité et de leur opposition à l'État ». Il convient toutefois d'ajouter que, si la société civile est un agent de changement, elle n'a pas nécessairement à être dans une posture d'opposition à l'État, surtout si ce dernier pratique la bonne gouvernance.

41. Selon Larry Diamond[17], la société civile est le domaine de la vie sociale organisée qui est volontaire, autogène, autosuffisante, autonome par rapport à l'État et liée par un ensemble de lois ou de règles partagées.

42. Denhardt et Denhardt[15] donnent une définition concise : « La société civile est l'espace où les citoyens peuvent engager le type de dialogue et de délibérations personnelles qui constitue l'essence non seulement de l'édification des communautés humaines, mais aussi de la démocratie elle-même ».

Organisations de la société civile

43. Les organisations de la société civile comprennent des entités dynamiques comme les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les associations du secteur privé et les syndicats. Y figurent également les familles, les églises, les associations de quartier, les clubs et les coopératives. En fait, la puissance et la vitalité de la société civile sont tributaires de l'existence de telles organisations. Les organisations de la société civile assument divers rôles et responsabilités, dont certains complètent ceux qui relèvent normalement des partis politiques comme l'action revendicative et la mobilisation populaire; elles recrutent et forment de nouveaux dirigeants politiques, disséminent l'information et interpellent les gouvernements.

44. Dans une publication récente[22], elles sont présentées comme étant capables d'engager diverses actions, notamment d'enclencher la transition démocratique en changeant l'équilibre des pouvoirs entre la société et l'État, en organisant l'opposition, en formulant les revendications sociales, en ralliant des leaders prêts à renverser le régime antidémocratique, en communiquant des informations qui inciteront peut-être les citoyens à manifester contre le pouvoir en place.

VIII. Mondialisation

45. Selon un auteur, la mondialisation est l'intégration plus étroite des pays et des peuples résultant d'une part de la baisse considérable du coût des transports et des communications et d'autre part de l'élimination des barrières artificielles à la circulation transfrontalière des biens, des services, des capitaux, des connaissances et, dans une moindre mesure, des personnes. Lorsqu'elle est vue au seul prisme de l'intégration croissante de l'économie, la mondialisation est synonyme pour tout pays de risques graves d'évolution antidémocratique et de contre-performances gouvernementales.

46. Selon Munshi et Abraham[10], « la mondialisation au bon sens du terme est manifeste dans l'intégration des marchés, les progrès rapides de la technologie des communications et la propagation de ce qu'on appelle "la culture de masse" ».

47. Un autre expert en la matière fait valoir que la mondialisation implique que de nombreuses sphères de l'activité politique, économique et sociale sont d'envergure planétaire, et implique aussi des interactions et des interconnexions plus intensives dans/entre les États et les sociétés. Elle engendre une expansion des rapports sociaux dans et à travers de nouvelles dimensions de l'activité – technologique, organisationnelle, administrative et juridique, entre autres – et l'enrichissement constant des modes d'interconnectivité porté par des phénomènes tels que les réseaux de communication modernes et la nouvelle technologie de l'information.

IX. Responsabilité

48. La responsabilité est l'une des conditions *sine qua non* de la démocratie et de la bonne gouvernance. Elle implique que les élus et les titulaires de charges publiques répondent de leurs actes, activités et décisions. Il appartient à la société civile de veiller à ce qu'ils le fassent. La responsabilité consiste à déterminer qui est

responsable de quoi et quels types de conduite tombent sous le coup de la loi. Elle peut s'inscrire dans quatre grandes catégories :

a) Responsabilité liée à l'idée d'assumer ses actes, en vertu du principe selon lequel l'identité de l'individu est déterminée par sa position dans une relation structurée;

b) Responsabilité liée à l'idée d'obligation, l'identité de l'individu étant vue dans ce cas comme procédant d'attentes plus formelles formulées dans des règles, engagements contractuels, lois et autres dispositifs légaux;

c) Responsabilité associée à la fidélité à un rôle, rôle qui enjoint à l'individu concerné de se garder de tout acte répréhensible;

d) Responsabilité découlant du statut de l'individu dans la communauté où il exerce ses fonctions.

Transparence et responsabilité

49. La transparence et la responsabilité sont deux notions liées et complémentaires. Sans transparence – c'est-à-dire le libre accès à des informations fiables et à jour sur les décisions et les résultats – il serait difficile d'interpeller les entités du secteur public. Sans responsabilité – à savoir l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics et d'assumer les conséquences d'éventuelles contre-performances – la transparence serait de peu d'utilité. L'existence de ces deux facteurs est la condition préalable de toute gestion efficiente, efficace et équitable des institutions du secteur public[23].

X. Déontologie

Déontologie : la déontologie est l'ensemble des normes qui régissent le comportement et les actes des agents de la fonction publique et que l'on pourrait appeler lois morales (voir Charte des services publics en Afrique).

Corruption : La corruption peut être définie comme : le fait d'influencer la décision d'un fonctionnaire ou d'un responsable (trafic d'influence); le fait, pour un fonctionnaire, de manquer aux devoirs de sa charge (prévarication); le délit d'initié/conflit d'intérêts; le trafic d'influence par des moyens tels que les pots-de-vin et le chantage, y compris la fraude électorale. Le terme peut également s'appliquer à l'abus de pouvoir dans les processus de prise de décisions. Il désigne des agissements contraires à l'éthique, à la morale, à la tradition, à la loi et au civisme (Voir campagne namibienne de tolérance zéro à l'égard de la corruption, <www.anticorruption.info/corr_def.htm>).

Éthique

50. L'éthique peut être définie comme une sentinelle morale, un sentiment d'obligation personnelle qui vient compléter le devoir de responsabilité imposé à l'administration publique. Le terme a fait l'objet de plusieurs définitions, certains auteurs avançant qu'il signifie penser systématiquement en termes de morale et de droiture et distinguer entre le bien et le mal. Cela implique que l'éthique devrait guider les actes et la conduite des fonctionnaires, les valeurs morales les aidant à tracer la frontière entre ce qui est bien et ce qui est mal. Dans le même esprit,

Denhardt et Denhardt [15] considèrent que l'éthique est « le processus par lequel nous distinguons le bien du mal et agissons selon ce que nous considérons être le bien ». Selon lui, en déterminant ce qui est bien, on choisit d'agir selon la morale et ses normes. Un autre expert estime que faire preuve d'éthique dans le service public, c'est appliquer des normes morales à l'action publique. Tout comportement éthique s'articule sur la manière dont l'individu pense devoir se conduire. Il nous renvoie à l'existence de valeurs et à l'application de ces valeurs dans une situation donnée ». Toutefois, mettre en avant l'individu et sa perception des valeurs morales risque d'engendrer un relativisme éthique qui se traduit en définitive par une ambiguïté éthique.

51. Un autre auteur estime pour sa part que l'éthique est un ensemble de normes qui guide notre conduite et nous aide lorsque nous devons prendre des décisions nécessitant des choix moraux. Il observe que, tandis que l'éthique reflète des normes personnelles et professionnelles, ce sont les valeurs qui donnent un sens à l'éthique et qui définissent ce que nous considérons comme bien. Ainsi, éthique et valeurs ont partie liée et sont foncièrement très normatives. Elles indiquent comment nous devrions nous conduire dans des situations données ou des circonstances particulières.

Intégrité

52. Le PNUD affirme que l'intégrité est un élément clef venant compléter les notions de responsabilité et de transparence. L'intégrité, c'est l'incorruptibilité, l'impartialité, la bonne foi; elle est synonyme d'honnêteté. Dans la fonction publique, elle impose aux agents de l'État de ne dépendre financièrement ou autrement d'individus ou d'organisations extérieurs susceptibles de les influencer dans l'accomplissement de leurs fonctions officielles. L'intégrité n'est pas une fin en soi mais plutôt la voie à suivre pour offrir les services et accomplir les tâches avec toute l'efficacité que les citoyens sont en droit d'attendre de ceux qui les gouvernent.

a) **Responsabilité sociale** : la responsabilité sociale est une disposition institutionnelle qui élargit le cadre de l'obligation de rendre compte des programmes et des politiques publiques. Elle impose aux institutions de planifier leurs activités, de les suivre et d'en rendre compte de manière transparente au-delà du cercle de leurs mandants;

b) **Budgétisation participative en faveur des pauvres** : le Département des affaires économiques et sociales et la Division de l'administration publique et de la gestion du développement la définissent comme un processus budgétaire qui associe plus directement les citoyens à l'élaboration du budget, à l'exécution du budget, à la surveillance du budget et au contrôle budgétaire, ce processus étant accompagné ou favorisé par :

i) Un environnement propice à la budgétisation participative, c'est-à-dire l'existence d'un ensemble de conditions dans différents domaines (justice, administration, budget, information, politique, culture) propres à encourager les organisations de la société civile et autres acteurs du développement à s'investir durablement et efficacement dans les processus budgétaires;

ii) La budgétisation en faveur des pauvres, à savoir un processus qui consiste à fixer les priorités budgétaires, à affecter les crédits et à exécuter le

budget sur la base d'objectifs qui servent les plus défavorisés (santé, éducation, approvisionnement en eau et assainissement, etc.). C'est un processus qui mobilise les pouvoirs législatif et exécutif, la société civile, les entreprises et les médias. La budgétisation favorable aux pauvres peut être une initiative populaire remontant vers le sommet, ou au contraire une initiative du pouvoir législatif/exécutif;

iii) La budgétisation du genre, à savoir l'établissement des priorités budgétaires et l'affectation des crédits sur la base d'une politique de genre rationnelle et d'autres mesures dans ce domaine;

iv) Un budget pour les droits de l'homme, qui permet de fixer les priorités et d'affecter des crédits à des mesures qui concernent la problématique des droits de l'homme – qu'il s'agisse de transformations/améliorations législatives ou institutionnelles ou de réorientations/amélioration des politiques nécessitant des concertations supplémentaires avec les groupes d'intérêt;

c) **Politique pro-pauvres** : on désigne ainsi le processus consistant à fixer des orientations et des choix axés sur des objectifs servant les pauvres (les plus récents étant définis dans les objectifs du Millénaire pour le développement);

d) **Budgets parallèles** : les budgets parallèles contiennent des propositions qui s'écartent largement du projet initial d'origine gouvernementale. Ils sont élaborés en dehors de la sphère de l'exécutif (lequel est responsable de l'élaboration des budgets dans presque toutes les législations nationales). Ils peuvent être élaborés à l'initiative du secteur législatif (par exemple le Congrès américain) ou de la société civile, auquel cas on parle de budgets parallèles législatifs;

e) **Gouvernance engagée** : on désigne sous ce nom une stratégie de gouvernance qui associe plus étroitement les citoyens aux processus de décision de l'État pour leur permettre d'infléchir les politiques et les programmes publics dans un sens plus favorable à leur mieux-être social et économique;

f) **Meilleures pratiques** : selon le rapport du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains présenté à l'Assemblée générale (A/50/37), les meilleures pratiques devraient a) avoir un effet positif et tangible démontré sur l'amélioration du cadre de vie de la population; b) reposer sur des partenariats entre le secteur public, le secteur privé et la société civile; et c) être viables sur les plans social, économique et environnemental. Lors de l'examen du plan d'action d'Habitat II, l'Assemblée générale a recommandé que les meilleures pratiques soient l'un des deux principaux instruments utilisés pour évaluer les progrès accomplis vers la réalisation du double objectif de logement pour tous et d'urbanisation soutenable (voir résolution S-25/2 de l'Assemblée générale). Dans le cas d'ONUSIDA, se concentrer sur les meilleures pratiques signifie acquérir des connaissances sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et les appliquer dans les diverses situations et circonstances. Les meilleures pratiques sont à la fois le fruit des données d'expérience et un processus continu d'apprentissage, de remontée de l'information, de réflexion et d'analyse;

g) **Innovation** : l'innovation est une idée ou une application créative, différente de l'invention. Elle consiste en l'occurrence à concevoir et appliquer une nouvelle solution pour parvenir à un résultat et/ou exécuter une tâche – intégrer de nouveaux éléments, recombiner des éléments existants, modifier de manière significative les façons de faire habituelles. On peut innover en termes de produits,

de politiques et de programmes, d'approches ou de processus. Pour ce qui est de l'administration du secteur public, l'innovation peut être définie comme l'élaboration, par les organismes publics, de nouvelles formules et de procédures standard de fonctionnement pour remédier à des difficultés touchant l'action des pouvoirs publics. Ainsi, l'innovation peut permettre à l'administration publique de traiter les nouveaux problèmes de manière efficace, créative et originale ou d'apporter une nouvelle solution à de vieux problèmes;

h) **Cybergouvernement** : l'idée de cybergouvernement comprend deux aspects : a) la culture électronique, à savoir l'aptitude générale de l'administration à utiliser les technologies de l'information et des communications (TIC) pour remplir sa mission de service public, donner aux administrés des informations de qualité (connaissances explicites) et se servir d'outils de communication capables d'appuyer efficacement le développement humain; et b) la participation en ligne, à savoir la volonté des pouvoirs publics de se servir des TIC pour donner des informations de qualité (connaissances explicites) et des outils de communication efficaces pour que les individus puissent participer aux consultations et aux prises de décisions, à la fois comme usagers de services publics et comme citoyens;

i) **Cyberdémocratie** : ce terme désigne l'utilisation des technologies informatiques de communication, comme l'Internet, pour améliorer les processus démocratiques dans une république démocratique ou une démocratie représentative. La cyberdémocratie, nouveauté politique encore balbutiante, suscite d'intenses débats et de nombreuses initiatives dans les sphères gouvernementales, les groupes d'action civique et les sociétés partout dans le monde (voir <http://en.wikipedia.org/wiki/E-democracy>).

XI. Sécurité humaine

53. La sécurité humaine est la protection des libertés fondamentales. Cela veut dire protéger les gens contre les menaces et les situations les plus critiques et les plus répandues, en s'appuyant sur les forces et les aspirations populaires. Cela veut dire aussi créer des systèmes qui donnent aux populations les éléments constitutifs de leur survie, de leur dignité et de leur bien-être. La sécurité humaine embrasse les différentes libertés – libération de la misère, libération de la peur, liberté d'initiative personnelle. Elle fait appel à deux stratégies générales : la protection et l'autonomie. La protection met les gens à l'abri des dangers. Il faut dans ce cas un effort concerté pour élaborer des normes, des procédures et des institutions qui s'attaquent systématiquement à l'insécurité. L'autonomie permet aux individus d'accroître leur potentiel et de participer pleinement aux prises de décisions. La protection et l'autonomie sont complémentaires, et sont l'une et l'autre indispensables dans la plupart des situations.

54. La sécurité humaine est complémentaire de la sécurité de l'État; elle favorise le développement humain et renforce les droits de l'homme. Elle est complémentaire de la sécurité de l'État en ce sens qu'elle se concentre sur la personne et prend en considération des risques qui ne sont pas considérés comme tels pour des États. En mettant l'accent sur les risques « d'en bas », elle élargit le champ du développement humain par-delà la « croissance dans l'équité ». Le respect des droits de l'homme est au cœur de la protection de la sécurité humaine (voir

Rapport de la Commission de la sécurité humaine, Aperçu, mai 2003 à l'adresse <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_french.pdf>).

XII. Capital social

55. Selon la Banque mondiale, le capital social renvoie aux institutions, aux relations et aux normes qui façonnent la qualité et la quantité des échanges humains dans les sociétés. Il n'est pas la simple somme des institutions qui étayent la société, mais le ciment qui les maintient ensemble. Alors que le capital physique désigne des objets matériels et le capital humain les qualités des individus, le capital social se rapporte aux relations entre individus, aux réseaux sociaux et aux valeurs de réciprocité et de confiance qui en émergent. En ce sens, le capital social est étroitement lié à ce que certains nomment « la vertu civique », la différence étant que la vertu civique est d'autant plus efficace qu'elle est insérée dans un réseau serré de relations sociales. Comme on l'a fait observer, une société comptant de nombreux individus vertueux mais isolés n'a pas forcément un capital social riche. Ainsi, le capital social est le stock des relations actives entre individus : la confiance, la compréhension réciproque, les valeurs partagées et les comportements qui soudent les membres des réseaux et des collectivités humaines et les sociétés et rendent l'action collective possible.

Capital humain

56. Comme l'a écrit Gary Becker, expert en capital humain à l'Université de Chicago, « pour la plupart des gens, le capital c'est un compte en banque, cent actions d'IBM, les chaînes de montage ou les aciéries de la région de Chicago. Ce sont là en effet autant de formes de capital en ce sens qu'il s'agit de biens produisant des revenus et autres produits utiles pendant de longues périodes. Mais ces formes tangibles du capital ne sont pas les seules. L'éducation, un cours d'informatique, une dépense médicale, un exposé sur les vertus de la ponctualité et de l'honnêteté sont également du capital. Pourquoi? Parce qu'ils permettent à l'individu d'augmenter ses revenus, d'être en meilleure santé, d'acquérir de bonnes habitudes qu'il conservera pratiquement toute sa vie. Par conséquent, les économistes considèrent les dépenses d'éducation, de formation, de soins médicaux, etc. comme des investissements dans le capital humain. On parle de capital humain parce que les gens ne peuvent être séparés de leurs capacités manuelles et intellectuelles, de leur santé et de leurs valeurs, alors qu'ils peuvent l'être de leurs biens financiers et matériels. »

Notes

[1] Osborne, D. et Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Massachussetts, Addison-Wesley, 1993.

[2] Frederickson, H. G. et Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003.

[3] Programme des Nations Unies pour le développement, Gouvernance et développement humain durable, New York, document d'orientation du PNUD, 1997.

[4] Banque mondiale, *La gouvernance*, Washington, 1993.

[5] Pierre, Jon, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, 2000.

[6] Pierre, Jon et Guy B. Peters, *Governance, Politics and the State,* New York, St. Martin's Press, 2000.

[7] Hirst, Paul, « Democracy and Governance » dans Pierre, Jon (éd.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, 2000.

[8] Institut sur la gouvernance (Canada), 2002 (voir <http://www.iog.ca>).

[9] Overseas Development Administration, Taking Account of Good Government, Londres, 1993.

[10] Munshi, Surendra, « Concern for Good Governance in Comparative Perspective » dans Munshi, Surendra et Biju Paul Abraham (éds.), *Good Governance, Democratic Societies and Globalization*, New Delhi, Sage publications, 2004.

[11] Weiss, Thomas G. (éd.), *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations.*

[12] Weiss, Thomas G. et Ramesh Thakur, *The United Nations and Global Governance: An Idea and its Prospects*, University of Indiana Press (à paraître).

[13] Fraser-Moleketi, Geraldine (éd.), The World We Could Win: Administering Global Governance, Institut international des sciences administratives, OIS Press, 2005.

[14] Programme des Nations Unies pour le développement, Groupe de la gouvernance démocratique, Note de pratique en matière d'administration publique, Bureau des politiques de développement, 2003.

[15] Denhardt, J.V. et Denhardt, R.B., *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E. Sharpe, 2003.

[16] Elgstrom, O. et Goran Hyden, *Development and Democracy: What have we Learned and How?*, Londres, Routledge, 2002.

[17] Diamond, Larry, « Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives », Rapport à la Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers, décembre 1995.

[18] Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.I.18 et rectificatifs), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe II.

[19] Département des affaires économiques et sociales, La gouvernance décentralisée pour la démocratie, la paix, le développement et la prestation effective des services, 2005.

[20] Cheema, G. Shabbir et Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983.

[21] Chabal, Patrick. (éd.), *Political Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power*, Cambridge University Press, 1986.

[22] Doorenspleet, Renslee, *Democratic Transitions: Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave*, Londres, Lynne Rienner publishers, 2005.

[23] Programme des Nations Unies pour le développement, *Transparence et responsabilité du secteur public dans la région arabe*, New York, 2004.