



Conseil économique et social

Distr. générale
12 janvier 2007
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Sixième session

New York, 10-13 avril 2007

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Répertoire de la terminologie générale de l'Organisation des Nations Unies concernant la gouvernance et l'administration publique

Répertoire de la terminologie générale de l'ONU concernant la gouvernance et l'administration publique

Rapport préliminaire du Groupe de travail

Résumé

À sa cinquième session, en avril 2006, le Comité d'experts de l'administration publique a décidé de créer un groupe de travail sur la terminologie générale de l'Organisation des Nations Unies concernant la gouvernance et l'administration publique¹. Le présent document contient le rapport préliminaire de ce groupe, qui envisage différentes possibilités pour l'élaboration d'un glossaire de terminologie générale, aborde des questions comme la nature, la structure et la teneur de ce glossaire, et énumère, en annexe, les termes qui pourraient y figurer. Pour aider le Comité à choisir la meilleure option, le Groupe de travail continue à élaborer des définitions types, qui montreront le type de produit fini qui pourrait être offert.

* E/C.16/2007/1.

¹ Documents officiels du Conseil économique et social, 2006, Supplément n° 24 (E/2006/44).



I. Introduction

1. À sa cinquième session, le Comité d'experts de l'administration publique a décidé de créer un groupe de travail sur la terminologie générale de l'Organisation des Nations Unies concernant la gouvernance et l'administration publique.
2. Le choix des termes que définira le Groupe de travail est encore à l'examen, le Comité d'experts devant décider s'il faudrait couvrir la terminologie utilisée dans tous les documents de l'Organisation des Nations Unies relatifs à la gouvernance et à l'administration publique, ou uniquement celle qui apparaît dans les documents du Secrétariat.
3. Le Groupe de travail comprend les membres du Comité d'experts suivants : Mario P. Chiti; Peter Anyang' Nyong'o; Taher H. Kanaan; Pan Suk Kim; Anthony Mabrydemetres; Joao Paulo Peixoto; Siripurapu Kesava Rao; Prijono Tjiptoherijanto; Werner Jann, Claudia S. Passador et Joao L. Passador. M. Chiti est le Coordonnateur.
4. Le Groupe de travail a pour mandat d'élaborer un répertoire (le terme « glossaire » serait plus approprié, mais le choix doit encore faire l'objet de délibérations) de la terminologie générale utilisée à l'Organisation des Nations Unies qui sera présenté, pour approbation, à la sixième session du Comité d'experts. Le Secrétariat fera ultérieurement paraître une publication technique contenant ce glossaire.

II. Caractère et portée du glossaire et déroulement des travaux

5. Il est prévu que les travaux se déroulent en trois phases : a) élaboration d'un rapport préliminaire sur les questions méthodologiques pour la sixième session du Comité d'experts; b) débat général sur le rapport préliminaire à cette session et, après adoption du document, planification de la suite des travaux; c) mise au point du glossaire, dans le cadre du mandat du Comité.
6. Le caractère et la portée du glossaire doivent, selon le Groupe de travail, être arrêtés compte tenu des objectifs définis ci-après.
7. Le glossaire paraîtrait dans une publication des Nations Unies, à caractère juridique non contraignant, qui donnerait aux États Membres et à tous les autres intéressés une définition commune des termes et notions de base utilisés dans les documents de l'ONU sur la gouvernance et l'administration publique. Un tel glossaire pourrait avoir deux finalités : éclaircir les délibérations intergouvernementales de l'ONU elle-même et aider les États Membres à appliquer les résolutions de l'Organisation.
8. Il n'existe actuellement aucun glossaire de ce type qui puisse faciliter les délibérations des organes intergouvernementaux. Le Groupe de travail croit savoir que les documents et résolutions de l'ONU ne comprennent pas toujours de définition des principaux termes utilisés, contrairement à celles de l'Union européenne par exemple. Par conséquent, les termes risquent d'être utilisés dans des sens différents, ce qui pourrait entraîner des interprétations différentes sur les plans de la théorie et du droit.

9. En ce qui concerne l'application des décisions collectives sur la gouvernance et l'administration publique, comme il n'existe pas de terminologie officielle, chaque État Membre est libre d'interpréter les décisions en fonction de principes généraux ou de sa « culture administrative ».

10. L'existence d'un glossaire élaboré par l'ONU aurait deux effets bénéfiques : il donnerait davantage de clarté aux délibérations des États Membres sur la gouvernance et l'administration publique et aiderait les bureaux de l'ONU à donner une suite plus cohérente à ces délibérations et il permettrait aux États Membres d'appliquer les résolutions de l'ONU de façon plus uniforme.

11. Une analyse plus approfondie de la forme à donner au glossaire pourrait faire apparaître d'autres possibilités intéressantes. Ainsi, outre qu'elle serait l'occasion de recenser les termes les plus utilisés dans les textes de l'ONU (ce qui serait déjà très utile), l'élaboration d'un document de cette nature serait un moyen de parvenir à une conception commune des différentes cultures administratives (politiques des pouvoirs publics et pratiques administratives).

III. Utilité et usage du glossaire

12. Le glossaire pourrait être un très bon moyen de favoriser une meilleure compréhension générale des notions qu'utilisent les États Membres dans le domaine de la gouvernance et de l'administration, ainsi que de leur expérience en la matière. Des différences d'interprétation ont parfois été à l'origine de tensions au sein de l'Organisation. Cependant, la volonté d'élaborer un glossaire doit être considérée non pas comme une recherche d'homogénéisation des cultures administratives (qui appauvrirait la diversité des cultures nationales, chacune ancrée dans de riches traditions historiques), mais comme une manifestation du souci de les faire mieux comprendre. Les liens précis qui existent entre la terminologie de l'administration publique et les cultures administratives associées à la langue utilisée devront être pris en compte.

13. L'application uniforme des décisions internationales énoncées dans les documents internationaux est un facteur qui contribuerait à une meilleure administration, surtout dans les États « jeunes ». L'existence d'une base commune favoriserait aussi la mise en commun des pratiques optimales, la compréhension par chaque État des principes et notions d'administration publique qui ne sont pas les siens, l'enrichissement mutuel des régimes juridiques et l'instauration de relations plus productives entre les États Membres, d'une part, et l'ONU et les autres organisations internationales, de l'autre. En résumé, le glossaire aiderait à forger une démarche commune dans le domaine de l'administration publique, comme le préconisent des déclarations et des plans d'action récents de l'ONU, par exemple la Déclaration du Millénaire. En outre, le glossaire pourrait être extrêmement utile pour ce qui est de parvenir à une conception commune de la gouvernance participative, notion que le Comité d'experts et le Conseil économique et social considèrent comme cruciale pour les initiatives portant sur la gouvernance et l'administration publique.

14. L'utilité d'un tel projet est confirmée par l'expérience récente des organisations régionales, dont l'Union européenne. L'Union européenne a un caractère supranational car l'intégration est étroite et les institutions des États Membres ont de nombreux points communs.

15. Dans le cadre européen, le Traité instituant une constitution pour l'Europe dispose que la mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États Membres, qui est essentielle au bon fonctionnement de l'Union, est considérée comme une question d'intérêt commun. C'est un des domaines dans lesquels l'Union européenne peut coordonner, compléter ou appuyer l'action des États Membres. L'application effective des textes relatifs à l'administration publique, en tant que « question d'intérêt commun », implique l'existence de notions, de règles de procédure et d'organisation et d'objectifs communs.

16. Un glossaire européen pourrait être très utile dans le contexte de la nouvelle démarche adoptée par l'Union européenne en ce qui concerne les questions d'intérêt commun, la « méthode de coordination ouverte », qui a été approuvée par le Conseil européen, en 2000, au sommet de Lisbonne. La méthode de coordination ouverte est une nouvelle forme de coordination des politiques nationales qui suppose la participation des États Membres et entre en jeu à l'initiative de ceux-ci ou à celle de la Commission. Les questions sont définies collectivement, compte tenu des différences nationales et régionales. Des objectifs et des indicateurs sont arrêtés dans un domaine particulier, à partir de rapports nationaux, ce qui permet aux États Membres d'approfondir leurs connaissances, d'échanger des informations, des vues, des compétences et des pratiques et de promouvoir, suivant des objectifs fixés conjointement, l'adoption de méthodes nouvelles qui pourront éventuellement aboutir à des directives ou à des recommandations. Un glossaire sur l'administration publique pourrait favoriser la concrétisation de ces idées.

IV. Liste des termes susceptibles de figurer dans le glossaire

17. À l'issue de la cinquième session du Comité d'experts, le Coordonnateur du Groupe de travail a reçu des contributions et des suggestions de membres du Comité. La liste des termes proposés figure dans l'annexe au présent document. Elle reflète les connaissances spécialisées des membres du Groupe de travail, ainsi que l'expérience des uns et des autres dans le domaine des sciences sociales. Un mois avant la prochaine session du Comité d'experts, les membres du Groupe de travail seront invités à proposer de nouveaux termes. La liste définitive des termes qui seront présentés à la prochaine session sera aussi complète que possible et servira de point de départ aux travaux qui seront menés par la suite. Plus tard, cette liste sera mise en regard de celle des termes les plus souvent utilisés dans les documents officiels et les résolutions.

18. Le Comité d'experts devrait donc disposer à la fin de 2007 d'une liste très fournie de termes relatifs à la gouvernance et à l'administration publique, résultant des apports fournis par les membres du Groupe de travail (et par les membres du Comité lui-même, à la sixième session), ainsi que par le personnel du Secrétariat. Cette liste constituera le fondement des travaux que mènera le Groupe de travail au cours de l'année suivante, en vue de la septième session du Comité d'experts.

V. Modèles de glossaire

19. À chaque terme correspondra une fiche comprenant au moins une définition et des liens utiles. Le type de fiche qui sera utilisé – il en existe trois – est une question importante à laquelle le Comité d'experts devra réfléchir.

20. Le modèle A prévoit une brève définition assortie de liens qui renvoient à d'autres termes et de quelques textes ou documents de référence. Il a l'avantage d'être simple. Les fiches établies selon ce modèle sont faciles à consulter; aucune formation professionnelle particulière n'est indispensable pour les comprendre et les utiliser. Les définitions, concises, pourraient répondre aux critères normatifs de juridictions importantes et de l'Union européenne.

21. Le modèle B prévoit des fiches plus complètes, comprenant évidemment certains éléments des fiches du modèle A, mais aussi des références permettant une analyse plus approfondie, par exemple des renvois culturels (encyclopédies de science sociale, grands ouvrages ou monographies, sites Web, etc.), des textes normatifs émanant d'organisations internationales, et, le cas échéant, des textes de loi ou de théorie juridique interne. Ce modèle a cela d'intéressant qu'il permettrait aux institutions ou aux spécialistes intéressés d'approfondir leurs connaissances. Qui plus est, les éléments supplémentaires ne seraient pas indispensables à la lecture de la fiche : on pourrait ne jamais les consulter ou ne les consulter que dans certains cas. Un des désavantages du modèle B est que, comme les fiches sont complexes, elles pourraient favoriser une interprétation « personnalisée », ce qui irait à l'encontre de l'utilisation d'une définition uniforme des termes considérés (l'uniformité étant un des principaux objectifs du glossaire).

22. Si le modèle C était retenu, le glossaire officiel approuvé par le Comité d'experts ne contiendrait que de courtes fiches, comme dans le modèle A. Mais à l'intention de tous les intéressés, et du public, le Département des affaires économiques et sociales publierait sur son site Web toutes les références utiles et tous les textes pertinents. Ainsi, seules les administrations publiques nationales les plus consciencieuses se référeraient à la partie « culturelle ». C'est le modèle C qui a la préférence du Coordonnateur.

23. Le choix du modèle à retenir dépendra aussi des termes qu'il sera convenu de définir. Comme l'ont montré les premiers travaux du Groupe de travail, les spécialistes des sciences sociales n'auront aucun mal à établir une longue liste de termes. Mais l'élaboration des définitions sera beaucoup plus délicate, et ce pour trois raisons principales : a) la difficulté ou l'impossibilité de définir de façon générale des termes largement utilisés en anglais; b) le fait qu'un même terme peut avoir différentes acceptions dans différents régimes, et donc un sens différent selon le type d'administration particulier à chaque pays; c) le fait que dans différents régimes juridiques, des questions proches peuvent relever de différentes disciplines.

24. Un bon exemple du premier type de difficulté : le terme anglais « accountability », qui, en science administrative, renvoie à l'obligation de rendre compte incombant aux hauts fonctionnaires (par opposition à la réactivité politique attendue des élus). Dans un contexte non spécialisé, en revanche, la notion de « accountability » s'apparente à celle de responsabilité (autre que juridique). Faudrait-il proposer dans le glossaire une définition « technique » (qui ne s'adresse qu'aux spécialistes des sciences administratives), ou une définition plus générale (qui convienne à tous)?

25. Exemple du deuxième type de difficulté : le mot « délégation de pouvoir ». Ce terme a moins d'acceptions que le mot « responsabilité »; il renvoie au transfert de pouvoirs politiques et administratifs du « centre » (l'État central, ou simplement l'État) à des organes représentatifs élus sur le plan local, qui disposeront dès lors d'une certaine marge d'autonomie. Le problème est que ce terme a une portée très différente dans différents régimes juridiques, car les modèles institutionnels ne sont pas les mêmes. Il ne recouvre pas les mêmes choses dans un État unitaire comme le Royaume-Uni, dans un État régionalisé comme l'Espagne ou l'Italie, ou dans un État fédéral comme le Canada ou l'Allemagne. Comme le même terme a des sens différents en fonction du contexte, il faudrait proposer une définition pour chaque modèle institutionnel.

26. Exemple du troisième type de difficulté : le terme « autorités administratives indépendantes ». Depuis une vingtaine d'années, ce terme fait référence à un nouveau type d'organes publics, considéré comme personne juridique et chargé de régler les problèmes liés aux transformations de l'État (privatisations, passage d'un système d'entreprises publiques à un système de réglementation, etc.). Fondamentalement, la notion est comprise de la même façon partout : il s'agit d'organismes publics extérieurs à l'État, dont beaucoup ont été créés au début du XX^e siècle dans le cadre de « l'administration sociale ». Mais d'une part, on rencontre la même difficulté que dans le deuxième cas : les contextes institutionnels varient fortement. Et d'autre part, la définition dépend du régime juridique dans lequel ces organismes ont été créés, ce qui apparaît clairement si l'on se penche sur le cas des États-Unis et de la France, et les régimes internes de ces deux pays. La question se pose à nouveau : face à cette complexité, faut-il se contenter d'offrir dans le glossaire une définition générale qui sera, d'un point de vue superficiel, applicable à tous les pays, mais ne conviendra vraiment, si l'on creuse un peu, à d'aucun d'entre eux?

VI. Questions diverses

27. Quand le modèle aura été choisi, il restera à régler des questions mineures. Quelle doit être la composition du Groupe de travail? Quelle(s) langue(s) faut-il utiliser? Le contenu du document doit-il être figé ou modifiable? Faut-il faire examiner le glossaire par des experts de l'extérieur et des institutions spécialisées (comme l'Institut international des sciences administratives) avant de le présenter officiellement?

28. Que le Comité d'experts approuve ou non ces propositions, et arrête ou non un plan de travail définitif, le Groupe de travail doit être mieux équipé pour s'acquitter de sa tâche. Il doit comprendre des experts de toutes les disciplines pertinentes (avocats, économistes et spécialistes des sciences sociales). Toutefois, il pourrait comprendre tous les membres du Comité d'experts, ou ne constituer qu'un sous-groupe du Comité, auquel il ferait rapport. Il est important aussi qu'il puisse compter en permanence sur des services de secrétariat, ce qui serait utile tant pour ses travaux en eux-mêmes que pour ses rapports avec le Secrétariat et, éventuellement, d'autres entités compétentes du système des Nations Unies.

29. En ce qui concerne la question linguistique, il va sans dire que le glossaire sera publié dans toutes les langues officielles de l'ONU, ce qui signifie que le document préparatoire devra être traduit de l'anglais, avec les problèmes que cela pose

toujours pour les documents de l'ONU, auxquels viendra s'ajouter celui de la particularité du glossaire. Bien des termes n'ont pas d'équivalent (de fond ou de forme). La plupart des références, documents et exemples proviennent de pays anglophones. Enfin, le texte doit être linguistiquement simple puisque le but est de faciliter la compréhension et, en fin de compte, de favoriser une application uniforme des notions définies.

30. De l'avis du Groupe de travail, le glossaire doit être modifiable, il doit pouvoir être revu et enrichi périodiquement, et son contenu doit pouvoir être adapté en fonction de l'évolution des réalités politiques et institutionnelles. Si le contenu du glossaire n'est pas figé, les fonctions du Groupe de travail pourraient ultérieurement être transférées au Secrétariat, qui ferait rapport régulièrement au Comité d'experts.

31. Enfin, le glossaire étant une nouveauté – il n'y a pas de précédent dans les organisations internationales, si ce n'est un projet peu avancé du Conseil de l'Europe –, le Groupe de travail estime qu'il serait bon qu'il soit examiné par des experts de l'extérieur et des instituts internationaux spécialisés, par exemple l'Institut international des sciences administratives. De même, il faudrait à intervalles réguliers examiner les nouveaux termes ajoutés.

32. Le Groupe de travail recommande aussi que soit créé ultérieurement un réseau de centres nationaux chargés de faire des propositions et de les examiner. Un tel réseau constituerait un forum mondial de la gouvernance et de l'administration publique qui donnerait une forme concrète à la notion de gouvernance participative.

VII. Conclusion et recommandations

33. En conclusion, le Groupe de travail note qu'il présente un certain nombre de problèmes sans nécessairement proposer de solutions définitives. Cela étant dit, comme on l'a vu, la décision qu'a prise le Comité d'experts d'élaborer un glossaire sur la gouvernance et l'administration publique est une première, tant au niveau des États Membres qu'à celui des organisations internationales, ce qui, en soit, justifie qu'un débat approfondi soit consacré à la question à la prochaine session. Étant donné la composition du Comité, il ne fait aucun doute que ce débat débouchera sur une décision judicieuse.

34. Le Groupe de travail invite les membres du Comité d'experts à se pencher en particulier sur les points suivants : a) élargissement du Groupe de travail à des personnes extérieures au Comité, en vue de la représentation d'un plus grand nombre de disciplines, et d'un enrichissement des connaissances; b) modèle à retenir (A, B ou C); c) langues dans lesquelles le glossaire sera publié; d) modalités d'examen périodique du glossaire; e) création d'un réseau composé de centres nationaux chargés de proposer et d'examiner des questions relatives à la gouvernance et à l'administration publique, notamment la terminologie; f) termes à inclure dans le glossaire; et g) établissement d'un plan d'action pour le Groupe de travail.

Annexe

Projet de liste de termes à définir

Accord sur les résultats
Administration attentive au client
Administration attentive aux résultats
Administration compétitive
Administration en ligne
Administration mobile
Administration publique
Agencification
Analyse des politiques
Application des politiques
Apprentissage continu
Arbitrage
Autonomie locale
Autonomisation
Autorités administratives indépendantes (AAI)
Bonne gouvernance
Budgétisation axée sur les résultats
Budgétisation tenant compte de la problématique hommes-femmes
Cadre de compétences
Capital humain
Caractère durable
Centralisation
Charte/engagement sur les résultats
Chômage structurel
Cogouvernance
Compétence
Compétitivité
Compétitivité mondiale
Décentralisation
Décentralisation (politique, administrative et financière)
Déficit budgétaire

Dégraissage
Délégation de pouvoirs
Démocratie
Démocratie
Déréglementation
Développement durable
Discrimination
Discrimination commerciale
Discrimination positive
Diversité
Droit
Droit au travail
Droit de la concurrence
Droits de propriété
Droits de propriété intellectuelle
Économie souterraine
Économies et déséconomies externes
Écosystème
Égalité des sexes
Élaboration des programmes et des politiques
Entreprise ou société publique
Entreprise publique
État de droit
État-providence
État virtuel
Éthique
Évaluation des compétences
Évaluation des politiques
Exploitation économique
Fédéralisme
Fonction publique et service public
Fossé des connaissances
Fossé numérique
Gestion de la diversité

Gestion des relations avec la clientèle des services publics
Gestion des ressources humaines et gestion du personnel
Gestion des résultats
Gestion du changement
Gestion publique
Gestion stratégique des ressources humaines
Gouvernance
Gouvernance (administrative)
Gouvernance à l'écoute
Gouvernance d'entreprise
Gouvernance en ligne
Gouvernance et administration publique
Gouvernance locale
Gouvernance mondiale
Gouvernance régionale
Harcèlement sexuel
Impasse
Imposition progressive
Indicateur de résultat
Inflation et déflation
Innovation
Intégrité publique
Keynésianisme
Managérialisme
Marchandage politique
Marketing des politiques
Marketing politique
Mentorat
Mercantilisme
Mesure des résultats
Mise en valeur des ressources humaines
Mondialisation
Multiculturalisme
Nouvelle administration publique

Nouvelle gouvernance
Organisation à but non lucratif
Organisation apprenante
Organisation non gouvernementale
Organisme de direction
Organisme public
Paradigmes : droit public administratif et entrepreneuriat
Partenariats secteur public/secteur privé
Participation
Participation citoyenne
Pays en développement
Politiques des pouvoirs publics
Pratique optimale
Préparation à l'administration en ligne
Problématique hommes-femmes
Référenciation
Refonte
Réforme administrative
Réforme de l'administration
Réforme de la fonction publique et réforme des services publics
Réforme de la gestion
Réforme du secteur public
Réforme réglementaire
Réglementation
Règlement des conflits
Réinventer l'administration
Relations financières internationales
Relations intergouvernementales
Relations publiques
Rémunération aux résultats
Restructuration
Secteur public
Société civile
Société de l'information

Société du savoir
Subsidiarité
Subvention salariale
Système financier international
Tableau de bord équilibré
Théorie de la capture
Transparence
Valeurs publiques
Vertu publique
