Nations Unies E/C.16/2007/2

Conseil économique et social

Distr. générale
29 janvier 2007
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Sixième session
New York, 10-13 avril 2007
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*
Gouvernance participative et participation des citoyens à l'élaboration des politiques, à la prestation de services et à l'établissement du budget

Gouvernance participative et participation des citoyens à l'élaboration des politiques, à la prestation de services et à l'établissement du budget**

Note du Secrétariat

Résumé

Le Comité d'experts de l'administration publique a choisi la gouvernance participative comme thème prioritaire de sa sixième session, les États Membres attachant une importance croissante à la bonne gouvernance et à la participation, jugées essentielles à la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international. Le Comité examinera les approches adoptées par les pays pour encourager la gouvernance participative et la participation des citoyens à l'administration publique et les obstacles qu'ils rencontrent ce faisant. Il a pour objectif de définir le rôle de la gouvernance participative dans la mise en œuvre du programme de développement de l'ONU, afin de recommander aux États Membres des politiques propres à mieux institutionnaliser les arrangements et processus participatifs.

La présente note présente les grandes lignes des discussions que tiendra le Comité et pose certaines questions devant permettre de définir des moyens d'action et de proposer des recommandations. La première partie traite des aspects ci-après de la gouvernance participative et de la participation des citoyens : a) définition et

* E/C.16/2007/1.
** La soumission du présent rapport a été retardée parce qu'il a fallu consulter les membres du Comité.

07-22443 (F) 210207 210207

raison d'être; b) démocratie et développement; c) prestation de services; d) limites; e) innovations; et f) conditions préalables d'une participation efficace. La deuxième partie analyse les problèmes d'élaboration de politiques, de prestation de services, d'établissement des budgets et d'obligation redditionnelle, et soulève des questions au sujet des difficultés que pose l'institutionnalisation des mécanismes susmentionnés et qui n'ont toujours pas été résolues. On y recommande en outre différents moyens d'action.

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1–6	4
II.	Gouvernance participative et participation des citoyens	7–41	5
	A. Définition et raison d'être	7–10	5
	B. Démocratie et développement	11–15	6
	C. Prestation de services	16–19	7
	D. Limites	20–27	8
	E. Innovations	28–35	10
	F. Conditions préalables à une participation efficace	36–41	12
III.	Institutionnaliser la participation pour mieux mobiliser les citoyens	42–59	13
	A. Élaboration de politiques, prestation de services, budget et obligation redditionnelle	42–50	13
	B. Conclusions	51–53	15
	C. Questions essentielles non résolues touchant l'institutionnalisation de la participation	54	16
	D. Recommandations	55–59	17

I. Introduction

1. Le Sommet mondial de 2005 a reconnu que la bonne gouvernance intéressait l'ensemble des buts et objectifs visés en matière de développement qui avaient été définis à l'issue des conférences et sommets des Nations Unies tenus durant les années 90, et que l'on appelle le Programme de développement de l'ONU. Dans le Document final du Sommet mondial, il est stipulé que « la bonne gouvernance et l'état de droit aux niveaux national et international sont essentiels pour une croissance économique soutenue, un développement durable et l'élimination de la pauvreté et de la faim »[1]. Par ailleurs, le Conseil économique et social a réaffirmé « la nécessité d'intensifier les méthodes participatives de gouvernement pour garantir que les citoyens s'emploient à réaliser les objectifs de développement convenus sur le plan international, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire »[2].

2. À sa cinquième session, le Comité d'experts de l'administration publique a réaffirmé le rôle central du renforcement des capacités de gouvernance dans la tenue des engagements et la réalisation des objectifs convenus au niveau international, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement. Le Comité a en outre encouragé les États Membres à promouvoir la participation du public aux processus clefs en matière d'élaboration des politiques publiques, de prestation des services publics et de responsabilité et de redditionalité publiques.

3. Le Comité a conclu que « l'Organisation des Nations Unies joue un rôle majeur en sensibilisant les États Membres et les parties prenantes à la nécessité de mettre en place des politiques multipliant les possibilités de participation des citoyens » et que « le Secrétariat devrait également mettre ses capacités de conseils techniques à la disposition des États Membres, en particulier de ceux qui cherchent une assistance pour la conception d'instruments de suivi et d'évaluation des processus participatifs et de leur impact sur les citoyens »[3].

4. À cette fin, l'action normative, d'analyse et de coopération technique que mène le Département des affaires économiques et sociales lui permet de prêter conseil et de renforcer les capacités dans les domaines suivants : réduction de la pauvreté et prestation de services améliorés et équitables. Le Département recueille et classe l'information de manière à faciliter l'échange d'idées et de techniques nouvelles qui puissent aider le secteur public à contribuer davantage à la croissance économique durable et à la lutte contre la pauvreté. Bon nombre de ces innovations sont axées sur la gouvernance participative et la participation des citoyens.

5. Compte tenu de l'importance croissante que les États Membres attachent à la bonne gouvernance et à la participation des citoyens, jugées essentielles pour la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international, le Comité a choisi de faire de ces questions les thèmes prioritaires de sa sixième session. Il examinera les approches adoptées par les pays pour encourager la gouvernance participative et la participation des citoyens à l'administration publique et se penchera sur les obstacles qu'ils rencontrent ce faisant. L'objectif visé est de proposer aux États Membres différents moyens d'action possibles, en se fondant sur

---

[1] Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 11.

[2] Résolution 2005/55 du Conseil économique et social.

[3] *Documents officiels du Conseil économique et social, 2006, Supplément n° 44* (E/2006/44-E/C.16/2006), par. 25.

une évaluation de l'impact de la gouvernance participative et de la participation des citoyens à l'administration publique. Le Comité a aussi conclu qu'il lui faudrait continuer de mettre l'accent sur cette question lors de ses sessions ultérieures, en tenant compte des conclusions auxquelles le prochain *Rapport sur le secteur public dans le monde* aboutira à ce sujet.

6. La présente note présente les grandes lignes des discussions que tiendra le Comité et pose certaines questions devant permettre de définir des moyens d'action et de proposer des recommandations. La première partie traite des aspects ci-après de la gouvernance participative et de la participation des citoyens : a) définition et raison d'être; b) démocratie et développement; c) prestation de services; d) limites; e) innovations; et f) conditions préalables d'une participation efficace. La deuxième partie analyse les problèmes d'élaboration de politiques, de prestation de services, d'établissement des budgets et d'obligation redditionnelle, et soulève des questions au sujet des difficultés que pose l'institutionnalisation des mécanismes susmentionnées et qui n'ont toujours pas été résolues. On y recommande en outre différents moyens d'action.

II. Gouvernance participative et participation des citoyens

A. Définition et raison d'être

7. Aux fins de la présente note, le mot gouvernance s'entend des processus et institutions qui contribuent à la prise de décisions. Si ces processus et institutions concernent le secteur public, on parlera de gouvernance publique. L'on peut raisonnablement faire valoir qu'il existe trois types de gouvernance publique, qui portent sur les aspects suivants : l'aspect civique, l'aspect politique et le développement. La gouvernance civique et politique traite de questions en rapport avec les droits de l'homme. La gouvernance du développement a trait essentiellement à la planification, à la budgétisation et au suivi des politiques et programmes de développement socioéconomique ainsi qu'à l'obligation faite aux responsables d'en rendre compte. La gouvernance participative est l'une des nombreuses stratégies institutionnelles de gouvernance du développement. La participation des citoyens est le résultat attendu ou la conséquence logique des politiques de gouvernance participative.

8. La participation est non seulement un objectif fondamental mais aussi une valeur en soi, et ce, d'autant que le droit de participer à la prise de décisions dans la société a été reconnu par la communauté internationale comme un droit fondamental de la personne humaine. La participation joue elle aussi un rôle essentiel dans la mesure où elle peut contribuer à la réalisation d'autres objectifs fondamentaux. En particulier, elle peut aider à renforcer la démocratie, à consolider le capital social, à accroître la rentabilité, à faciliter la croissance soutenue et à promouvoir les politiques en faveur des pauvres, ainsi que l'équité et la justice sociale. Ces objectifs sont des composantes essentielles du Programme de développement de l'ONU.

9. À mesure que le mouvement en faveur de la démocratisation prend de l'essor, les citoyens de la plupart des pays demandent à se faire entendre davantage dans le processus décisionnel de l'État. Nombreux sont les gouvernements qui, face aux nouvelles exigences de la gouvernance, s'emploient aux niveaux national,

infranational[4], régional et international à établir des partenariats avec les organisations non gouvernementales, les organisations de la société civile, les milieux d'affaires, les syndicats et d'autres entités. Ils engagent le dialogue avec ces parties prenantes et assimilent des informations de diverses sources concernant l'élaboration, l'application et le suivi des politiques et programmes d'intérêt général. La participation populaire au processus de décision de la société a de nombreuses conséquences, notamment pour la croissance économique et le développement, les droits de l'homme, la démocratie, le capital social, la gouvernance décentralisée, l'utilisation rationnelle des ressources, l'équité et la justice sociale ainsi que l'utilisation durable des ressources de l'environnement.

10. Une « participation efficace » concourt à l'efficience et à la croissance économique, d'une part, et à l'équité et à la justice sociale, d'autre part. Les efforts visant à assurer une participation efficace ne portent pas toujours des fruits. Il convient de déterminer les conditions permettant une participation efficace. De nombreux travaux de recherche sont actuellement consacrés à ce domaine en matière de conception des institutions, de structures d'incitation et de mobilisation sociale, par exemple.

B. Démocratie et développement

11. On considère communément qu'un régime démocratique est plus susceptible qu'un régime non démocratique d'assurer un développement économique progressif propre à améliorer plus rapidement les conditions de vie des populations. Toutefois, cette hypothèse a été contestée aussi bien du point de vue théorique que pratique. En théorie, un régime démocratique peut, par souci d'équilibre, s'empêtrer dans un piège de faible ampleur du fait des problèmes inhérents à l'action collective. En pratique, certains cas spectaculaires de succès économique qui ont vu le jour sous des régimes autocratiques ont battu en brèche l'argument économique en faveur de la démocratie. Les analyses statistiques des 10 dernières années n'ont pu établir clairement la relation entre démocratie et développement économique.

12. Néanmoins, on peut tirer d'importants enseignements des documents publiés sur le sujet. Premièrement, s'il est vrai que la démocratie ne peut garantir le succès économique, elle peut toutefois permettre d'éviter les échecs les plus retentissants comme une famine grave[5]. Deuxièmement, les modalités institutionnelles de la participation effective de la population aux différentes formes de démocratie influent sur la relation entre démocratie et développement économique. Troisièmement, pour comprendre l'impact éventuel de la démocratie sur le développement économique, il importe de comprendre l'économie politique de la prise de décisions dans différents contextes historiques et matériels. Quatrièmement, l'incidence économique des réformes démocratiques peut dépendre de la chronologie des réformes économiques et politiques.

---

[4] Une table ronde intitulée « Fighting Urban Poverty : What Participatory Approaches? », organisée par le Gouvernement italien et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, lors du Forum urbain mondial tenu à Vancouver (Canada) le 20 juin 2006, a confirmé l'importance que revêtaient les approches participatives dans la recherche de solutions aux problèmes de la pauvreté urbaine.

[5] Qui plus est, comme le soutient Amartya Sen (1981, 1989), elle évite les catastrophes humanitaires, pas simplement les famines, mais plus généralement un effondrement économique majeur.

13. Il ressort de certaines études que la démocratie peut permettre de réduire la précarité des résultats économiques, et donc les incertitudes, d'améliorer l'affectation des ressources et de permettre à la population de mieux planifier sa vie. La question qui reste posée est celle de savoir quelles institutions et pratiques démocratiques favorisent mieux le développement.

14. On a constaté que la participation des pauvres aux élections peut avoir un effet positif sur leurs revenus et ne retarde pas le développement économique. Les études qui se fondent sur des évaluations subjectives des cadres institutionnels arrivent souvent à la conclusion que la sécurité des droits de propriété, l'état de droit et un faible niveau de corruption, entre autres, favorisent le développement. Cependant, il est très difficile de dissocier les effets des mécanismes institutionnels observables, notamment le régime présidentiel par rapport au régime parlementaire, les systèmes électoraux, le fédéralisme ou l'indépendance de la justice, des conditions historiques qui ont présidé à leur création. Aussi, ces études arrivent-elles rarement à des conclusions sans appel.

15. Malgré toutes ces mises en garde, les données récentes indiquent que la démocratie a un effet positif global sur le développement humain. Elle permet aux individus d'être des personnes publiques, lesquelles font connaître leurs préoccupations et leurs vues aux autres et participent à la prise des décisions collectives. Même si ces décisions ne sont pas ce que l'individu aurait souhaité, elles résultent de la prise en compte des vues de tous.

C. Prestation de services

16. La section précédente a défini la gouvernance participative et la participation des citoyens et fait ressortir leur importance. On y a également souligné le lien positif existant entre la démocratie – une forme de gouvernance participative – et le développement humain. Dans la présente section, sera évalué l'impact de la participation des citoyens sur la prestation des services de base, qui est indispensable pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement[6].

17. L'expérience récente a montré clairement que la participation communautaire peut être utile s'agissant de la prestation de services de base (notamment les soins de santé et l'éducation) et de la gestion des biens publics locaux (par exemple, les réseaux d'irrigation) et des ressources communes (par exemple, les ressources de l'environnement comme les forêts, les plans d'eau, les pâturages, etc.). Ces services et ressources ont de tout temps été fournis par le gouvernement (par exemple, dans le cas des soins de santé) ou par la communauté (par exemple, la gestion des ressources communes).

18. Dans la plupart des pays en développement, s'appuyer exclusivement sur l'administration publique pour la prestation des services de base s'est généralement révélé une solution peu satisfaisante. L'option de rechange consistant à compter entièrement sur le marché s'est également révélée généralement inacceptable. Le marché n'a été ni efficace, en raison du caractère de « bien public » que revêtent

---

[6] Pour un aperçu général des objectifs et des progrès accomplis dans leur réalisation, voir le rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2006 (Publication des Nations Unies, N° de vente E.06.I.18; Pour consulter le texte en ligne, voir : http://unstats.un.org/unsd/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf.

nombre de ces services, ni équitable, car on s'inquiète du fait que les besoins des riches sont souvent privilégiés. La participation communautaire peut allier l'efficacité à l'équité. Il convient de faire une distinction entre participation communautaire et participation des citoyens. Les citoyens peuvent jouer un rôle, en tant que ressortissants de leur pays, habitants d'une localité, membres de réseaux d'intérêt de leur choix, membres d'une famille, etc. La participation et la mobilisation permettent aux citoyens de concilier leurs intérêts multiples et d'envisager des compromis. Certaines activités participatives peuvent être menées au niveau local et d'autres pas, mais leurs effets peuvent souvent s'étendre au-delà des communautés locales. Si tel est le cas, les intérêts de la communauté doivent être conciliés avec les intérêts nationaux et les droits des citoyens, par exemple.

19. Les initiatives de microcrédit révèlent l'importance de la participation comme mécanisme de gouvernance pour la réduction de la pauvreté. Les prestataires de services, notamment les prêteurs, s'ouvrent sur les pauvres d'une manière qui permet à ceux-ci de déterminer leurs propres priorités, de recevoir des services et de surveiller eux-mêmes l'exécution des programmes. Dans les initiatives de microcrédit, ce sont les prestataires de services qui vont vers les pauvres et non le contraire. Les aspects opérationnels des initiatives de microcrédit englobent diverses pratiques participatives à tous les niveaux qui concourent à terme à susciter la confiance mutuelle entre les bénéficiaires et les prestataires de services et donc à assurer la viabilité du programme[7].

D. Limites

20. S'il est vrai que le renforcement de la participation des bénéficiaires visés du développement favorable aux pauvres est un objectif louable, il peut être toutefois difficile, du point de vue de la méthodologie, de mesurer l'impact de la participation sur les résultats des projets de développement. À ce stade, on ne peut définitivement établir l'importance et les modalités de cet impact. Il est évident qu'on ne peut adopter une approche universelle. Il faudrait plutôt bien connaître les caractéristiques de la communauté en question et de son environnement. L'hétérogénéité joue un rôle déterminant qui peut varier selon des facteurs comme la différenciation sociale, la domination politique et la fragmentation ethnique.

21. Comme cela a été déjà indiqué, la participation a des vertus évidentes, pour des raisons à la fois intrinsèques et impérieuses. Cependant, elle peut également avoir des conséquences imprévues. Dans certaines circonstances, la participation peut ne pas être efficace; dans d'autres, elle peut ne pas être équitable tandis que dans d'autres encore il se peut qu'elle ne soit ni l'une ni l'autre. Tout comme le marché et le gouvernement, la communauté peut aussi connaître des échecs.

22. Les nouveaux ouvrages sur les échecs de la communauté appellent l'attention sur certaines des limites ou insuffisances de la participation. Loin de militer contre la participation, ceux-ci soulignent plutôt la nécessité de mettre en place des garanties pour faire en sorte que les résultats escomptés soient obtenus. Il s'agit de modérer le plaidoyer en faveur du développement participatif et non d'y mettre fin.

---

[7] Le fait que le prix Nobel de la paix ait été décerné à la Grameen Bank et à son fondateur, Muhammad Yunnus, montre qu'on a reconnu la contribution du microcrédit à la paix et au développement mais aussi indirectement le rôle joué dans ces initiatives par les pratiques de gestion solidement fondées sur des pratiques participatives.

23. On dénombre essentiellement deux types de problèmes à l'origine de l'échec de la communauté : l'échec de l'action collective et les imperfections de la communauté. En premier lieu, la participation consiste inévitablement à associer de nombreuses personnes à la réalisation d'objectifs communs. Cette quête collective peut se heurter à des problèmes individuels et autres conséquences négatives qui entravent l'action collective. L'une des conséquences en est que la participation communautaire peut entraver au lieu de favoriser des solutions efficaces aux problèmes d'affectation des ressources. En second lieu, les imperfections de la communauté trouvent leur origine dans l'hétérogénéité intrinsèque de la communauté. Dans certaines circonstances, il en résulte le phénomène de « l'accaparement des ressources par les élites ». Lorsqu'il existe des hiérarchies de pouvoir établies, le risque est grand de voir les élites locales déformer l'information et accaparer, par opportunisme, une part substantielle des prestations d'aide extérieure. L'équité en pâtit immédiatement et l'efficacité peut aussi être compromise si les élites sont plus intéressées par le gain que par le progrès économique.

24. Dans de nombreux pays pauvres, les inégalités, en particulier l'asymétrie de pouvoir, sont enracinées dans des régimes patriarcaux locaux. Il n'est donc pas surprenant que ces pays soient sujets au phénomène d'accaparement des ressources par les élites, qu'il s'agisse des dirigeants locaux ou des courtiers du développement qu'on retrouve aux échelons supérieurs du réseau clientéliste. Il se peut que les citoyens acceptent, voire légitiment, la répartition inégale des ressources venant de l'extérieur.

25. En revanche, les projets participatifs semblent être comparativement efficaces là où le développement économique se trouve à un stade plus avancé et est généralisé et où des mouvements sociaux ont de tout temps lutté contre les inégalités. Il s'ensuit donc que les caractéristiques du contexte institutionnel revêtent une grande importance et que la participation et l'implication des citoyens ne sont pas une panacée contre les maux attribués au mode de gouvernance centralisé existant précédemment. En fin de compte, il est difficile d'éviter que la participation soit le moins susceptible de réussir dans les zones qui en ont le plus besoin. D'autres interventions sont donc nécessaires pour compléter et appuyer la participation et l'engagement des citoyens. Parmi celles-ci, une place de choix devrait être faite aux programmes de création d'emplois à l'intention des pauvres. Ces programmes devraient non seulement accroître leur revenu mais aussi renforcer leur pouvoir de négociation en les aidant à s'affranchir de leur dépendance à l'égard des potentats locaux. C'est en accordant une place de choix aux mécanismes d'autonomisation collective et de promotion individuelle qu'on fera de la lutte contre les inégalités une priorité.

26. Une autre situation paradoxale tient à l'accaparement des prestations d'aide extérieure qui sont ensuite gérées avec efficacité par les élites locales. Dans ces cas, les pauvres peuvent parfois tirer profit de cette aide, même si celle-ci est inégalement répartie. La réduction de la pauvreté se fait alors aux dépens de l'équité et de la justice sociale.

27. C'est à long terme que l'on peut remédier aux limites de la participation. La volonté d'obtenir rapidement des résultats et les insuffisances dans la conception des programmes participatifs – notamment l'adoption de mesures trop hâtives susceptibles de heurter ceux qui risquent de perdre leur pouvoir ou d'aller bien

au-delà des capacités propres à ceux qui accèdent à ce pouvoir – risquent fort d'avoir des effets pervers et de causer des déceptions.

E. Innovations

28. En dépit des obstacles rencontrés, bon nombre d'innovations ont permis de mobiliser les citoyens et de rendre la participation plus efficace. Ces innovations sont très différentes les unes des autres, en partie parce que la participation à la gouvernance peut intervenir à différents stades du cycle de l'élaboration des politiques, et aussi parce que les mesures novatrices ne portent pas nécessairement sur tous les stades de la participation, à savoir l'expression des préférences, l'élaboration de politiques, la mise en œuvre des politiques et, enfin, le suivi et l'obligation redditionnelle.

29. Toutes les formes d'élaboration de politiques impliquent des choix entre des intérêts et des préférences conflictuelles. Il est indispensable que les préférences des citoyens ordinaires, notamment celles des groupes marginalisés, soient dûment prises en compte lors de l'élaboration de politiques. La participation au stade de l'expression des préférences permet d'atteindre un tel objectif. Une fois les préférences exprimées, le processus de formulation des politiques doit tenter de concilier des choix conflictuels. À ce stade, la participation de la population peut empêcher qu'un petit groupe d'intérêts particuliers ne l'emporte sur les choix de la majorité. La participation des bénéficiaires au stade de la mise en œuvre des politiques peut aussi aider à rendre l'exécution plus efficace en mobilisant les énergies des intéressés et en tirant parti des informations locales dont ils disposent.

30. On a également constaté qu'une plus grande participation des groupes sociaux concernés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques avait de grandes chances de promouvoir les deux éléments d'une gestion réussie que sont la prise en charge et la crédibilité. Par exemple, il existe un lien étroit entre la mesure dans laquelle un pays est en charge de sa politique économique et le succès des programmes d'ajustement structurel. Deux éléments importants qui influent sur le sentiment qu'a le pays emprunteur d'être pleinement en charge de sa politique sont la nature des liens qui unissent les secteurs public et privé et l'influence des groupes d'intérêt. L'analyse que Frieden a consacrée aux réformes économiques menées en Amérique latine (1991) a montré que les groupes d'intérêt importants qui avaient été exclus des négociations avaient entravé l'application des décisions adoptées[8]. Ces obstacles nuisent à la crédibilité des États emprunteurs.

31. Enfin, une large participation au stade du suivi est indispensable si l'on veut obliger les responsables de la formulation et de la mise en œuvre des politique à rendre des comptes.

32. Les pouvoirs publics ont mis en place des mesures novatrices au stade des consultations relatives aux politiques et de la formulation de celles-ci. En Australie, le gouvernement de l'État de Queensland a créé une Division de la participation communautaire, qui relève des Services du Premier Ministre et qui a pour but d'introduire des mesures de gouvernance participative, notamment dans les politiques et programmes d'intérêt général à vocation régionale. D'autres pays se

[8] Jeffrey Frieden, *Debt, Development and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985* (Princeton University Press, 1991).

sont dotés d'une structure de prise de décisions associant toutes les parties prenantes à l'échelle centrale et nationale. Dans certains cas, ces pays ont créé des organes représentatifs des différentes parties prenantes comme les conseils économiques et sociaux nationaux qui incluent des organisations de la société civile, des représentants du secteur privé, des syndicats et d'autres entités. Dans des situations d'après conflit, notamment en Afrique, de nouveaux modèles de gouvernance participative destinés à atténuer les effets des conflits et à renforcer la confiance entre les différentes ethnies voient le jour. Ces modèles ont pour but d'associer le plus grand nombre possible de parties prenantes à la prise de décisions et de rendre le développement plus équitable. Ainsi, la stratégie de gouvernance postconflit qui a été adoptée par le Rwanda se distingue par son caractère intégrateur, lui-même renforcé par une démarche progressive.

33. La ville de Naga, aux Philippines, a pris un certain nombre de mesures novatrices dans les domaines de la mise en œuvre des programmes et de la prestation de services. C'est ainsi qu'elle a adopté un certain nombre d'approches participatives pour traiter divers aspects de la pauvreté urbaine. L'expérience institutionnelle en matière de gouvernance participative qu'elle acquiert progressivement se caractérise par quatre principales initiatives. Tout d'abord, le programme « Partenaires au développement » garantit des droits d'occupation aux pauvres des agglomérations urbaines. Deuxièmement, les Initiatives de planification participative renforcent les capacités locales en matière de gouvernance participative. Troisièmement, l'initiative intitulée « Reinventing the Local School Board » (Réinventer le conseil local chargé des écoles) fait appel à des approches participatives pour influer sur un organisme national chargé de traiter un problème local primordial. Enfin, les plans de développement locaux de Naga alignés sur les objectifs du Millénaire pour le développement visent à institutionnaliser davantage la participation de la population à la gestion des affaires publiques et à la planification du développement.

34. Plusieurs pays qui appliquent des méthodes de gouvernance participative dans différents domaines offrent de bons exemples de participation citoyenne aux efforts visant à obliger les autorités publiques à rendre des comptes[9]. C'est ainsi qu'en Afrique du Sud, des groupes de citoyens participent à présent activement à l'établissement du budget et à l'élaboration de la politique budgétaire. Certains pays ont aussi adopté le système de « budgétisation populaire », c'est-à-dire la participation des citoyens à l'établissement du budget[10]. D'autres pays associent maintenant les organisations de la société civile à l'obligation pour les responsables de rendre des comptes, notamment par des audits[11]. Parmi les autres réussites, on peut citer : le « Citizen's Report Card System » en Inde (un système de suivi et d'obligation redditionnelle axé sur les citoyens mis en place au niveau des

---

[9] Déclaration de Brisbane, août 2005, Conférence internationale sur la participation des communautés, organisée par le Département des affaires économiques et sociales et le gouvernement de l'État de Queensland, 14-17 août 2005.

[10] Voir résolution 2006/47 du Conseil économique et social; *Participation des citoyens et établissement de budgets favorables aux pauvres* (numéro de vente : 05.II.H3); et *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level* (ST/ESA/PAD/SER.E/94).

[11] Voir *Auditing for Social Change* (ST/ESA/PAD/SER.E/75), 2007; atelier interrégional organisé par le Département des affaires économiques et sociales, International Budget Project et l'Organisation de l'Orient pour l'administration publique sur le thème « Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability », Manille, 4 au 7 mai 2006.

collectivités locales; le programme pilote de vérification des comptes dans la province d'Abra aux Philippines; et le système de demande d'audit ouvert à tous en Corée.

35. Comme on l'a montré, la plupart des innovations réussies qui ont attiré l'attention traitaient de différents stades de l'élaboration de politiques d'intérêt général au moyen d'une série de mesures novatrices visant à renforcer les capacités et les institutions.

F. Conditions préalables à une participation efficace

36. Comme on l'a fait remarquer ci-dessus, rien ne garantit que la participation sera toujours efficace pour ce qui est d'atteindre les objectifs visés en matière de politique d'intérêt général ou de développement. Elle peut même parfois nuire à l'équité et à la justice sociale. Il est nécessaire d'aborder dans une large perspective les conditions préalables à une participation efficace, en en examinant les fondements théoriques et empiriques.

37. La participation est considérée comme efficace lorsqu'elle confère une influence plus grande aux citoyens ordinaires, notamment aux pauvres et aux exclus. Cette influence peut s'exercer sur les pouvoirs publics, la classe politique et les fonctionnaires, et peser sur la destinée des intéressés. Pour être efficace, la participation doit non seulement faire ressortir les préférences des citoyens ordinaires mais aussi faire en sorte que ces préférences se traduisent dans les résultats. Il devrait y avoir des mécanismes et des instances, tant officiels qu'officieux, par lesquels les pauvres pourraient exprimer leurs préoccupations et peser sur les décisions. Les citoyens ordinaires devraient être suffisamment confiants et en mesure de prendre contact avec les fonctionnaires, les élus et les autres agents publics, et pouvoir exiger de ceux-ci qu'ils leur fournissent des réponses. Ils devraient aussi pouvoir exercer une influence en sollicitant les pouvoirs publics et en manifestant collectivement. C'est seulement lorsque ces conditions sont remplies qu'il peut y avoir participation « efficace » et gouvernance participative.

38. Des travaux de recherche récents ont permis d'identifier un certain nombre de conditions préalables indispensables à une participation efficace. L'un de ces travaux a appelé l'attention sur l'importance de la « gouvernance participative autonome », faisant valoir que la présence de « contrepouvoirs » – à savoir une série de mécanismes à même de réduire, voire de neutraliser, les avantages détenus par les acteurs puissants d'une société donnée – était plus importante pour le succès de la participation que ne l'étaient les aspects techniques de la conception d'institutions.

39. Un autre de ces travaux de recherche a souligné que la lutte en faveur de l'exercice de tous les droits de l'homme était elle aussi une condition préalable à une participation efficace. On ne peut créer les contrepouvoirs nécessaires sans l'exercice de droits civils et politiques comme la liberté d'expression et d'information, l'accès égal à la justice, etc. Certains chercheurs font valoir que les pauvres doivent se voir garantir un degré minimum de sécurité économique avant que l'on puisse s'attendre qu'ils entreprennent des activités visant à créer des contrepouvoirs.

40. Dans ce contexte, on a beaucoup insisté sur les questions de transparence et d'obligation redditionnelle. Sans processus de prise de décisions transparents, les participants à distance ne peuvent être certains que leurs vues et aspirations seront dûment prises en compte. Sans procédures et institutions qui puissent obliger les décideurs directs à répondre de leur action ou inaction, les participants indirects ne peuvent avoir la certitude qu'il sera donné suite aux décisions convenues par la voie de processus participatifs.

41. Aussi, la présence de mécanismes et de systèmes capables de responsabiliser les citoyens, de leur garantir leurs droits fondamentaux, et ainsi de leur donner les moyens de contrebalancer le pouvoir de parties prenantes minoritaires agissantes compte-t-elle parmi les conditions préalables à une participation efficace des citoyens à même de peser sur les processus de prise de décisions. La transparence est indispensable si l'on veut être certain que les choix des participants seront dûment pris en considération et obliger les décideurs à rendre des comptes.

III. Institutionnaliser la participation pour mieux mobiliser les citoyens

A. Élaboration de politiques, prestation de services, budget et obligation redditionnelle

42. Les concepts de participation et de mobilisation des citoyens partent du principe suivant : le fait d'associer les intéressés à la prise de décisions touchant leur communauté et de plus vastes questions sociales est très bénéfique sur les plans politique, social et économique. La mobilisation des citoyens consiste à recenser les parties prenantes, à mettre en place des systèmes qui permettent aux pouvoirs publics de les associer à leur action et à mettre en place toute une série de mécanismes participatifs.

43. La participation à la prise de décisions n'a jusqu'à présent été envisagée que dans le cadre d'une représentation directe assurée par voie électorale. En permettant d'élire des personnalités publiques qui représentent et préconisent des politiques conformes à la façon dont les citoyens envisagent leurs priorités et leurs besoins, les élections constituent la forme la plus largement répandue de participation des citoyens à la prise de décisions. Toutefois, l'évolution du rôle joué par les pouvoirs publics et les attentes grandissantes de la population sont en train de donner naissance à un nouvel ordre dynamique qui vise à répondre aux besoins des citoyens. Il faudrait se doter de mécanismes et d'institutions nouveaux et complémentaires qui, tant en dehors qu'à l'appui du processus électoral, permettent à la population de participer à la prise de décisions.

44. Le mondialisation et la libéralisation conjuguées à la démocratisation et à la révolution informatique ont modifié sensiblement le rôle joué par les gouvernements et les différents acteurs socioéconomiques. Les pouvoirs publics qui auparavant jouaient un rôle direct dans la prestation de services commencent maintenant à faire office de facilitateurs. Dans le même temps, les citoyens manifestent un intérêt bien plus marqué pour les affaires publiques et ils se sont foncièrement résolus à participer plus activement au développement socioéconomique de leur pays. En outre, la mondialisation, la commercialisation, l'intégration et la privatisation du secteur économique réduisent la fonction d'orientation des pouvoirs publics,

diminuant ainsi l'aptitude de l'État à gérer l'information, à faire face aux imprévus et à entretenir avec les pauvres des relations mutuellement bénéfiques, transparentes et responsables. Au fait de cette évolution, l'État entend se transformer, d'institution paternaliste en partenaire mobilisateur.

45. Pour institutionnaliser la participation et la mobilisation de la population aux fins de l'élaboration de politiques, il faut des structures ou mécanismes consultatifs novateurs. Au milieu des années 80, l'Irlande a modernisé le Conseil économique et social national dont il est fait mention plus haut. Ces nouvelles structures offrent un cadre qui permet aux différentes parties prenantes de participer à la prise de décisions à l'échelle nationale et de contribuer en toute connaissance de cause et de manière participative à l'élaboration de politiques[12]. Parmi les nouveaux processus ainsi institués, on citera celui dans le cadre duquel les organisations de la société civile mènent leurs propres activités de mobilisation sociale et définissent la façon dont elles voient les problèmes et leurs préoccupations. Ces activités auraient pour but d'inciter les institutions gouvernementales à engager la concertation en vue d'élaborer des politiques en faveur des pauvres[13].

46. Dans le domaine des services publics, de nouveaux instruments sont également nécessaires pour consulter les gens en tant que « consommateurs », servir les bénéficiaires de services en tant que « clients » et respecter les citoyens en tant qu'« entités auxquelles des comptes doivent être rendus ». Le projet Village du Millénaire de l'ONU étudie les meilleurs moyens d'aider les plus pauvres à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement au moyen de simples réformes et d'un apport en matériaux de base. Certains villages sont en train d'incorporer, à titre expérimental, des structures participatives à la conception et à la prestation de services[14].

47. Les technologies de l'information et des communications jouent également un rôle important dans la mobilisation des citoyens, en facilitant le partage d'informations et le suivi des prestations de services. Mises en œuvre dans des contextes technologiques, sociaux et juridiques adaptés, les initiatives faisant appel à ces technologies ont été des instruments de participation extrêmement utiles. À mesure que les sociétés se « connectent au réseau » ou passent directement au téléphone sans fil, la gamme des services fournis par voie électronique s'élargit. Plusieurs pays, dont la République de Corée, le Brésil et le Mexique, se sont dotés d'une série de services d'approbation en ligne qui permettent aux citoyens d'exprimer leurs préférences, d'obtenir ou de fournir des retours d'informations en temps réel et d'examiner la suite qui a été donnée à leur demande, chaque fois qu'ils le souhaitent.

---

[12] Bien que le Conseil économique et social national soit un organe de décision parallèle, ses apports sont soumis au Gouvernement sans pour autant avoir force exécutoire. La décision finale concernant les politiques est prise au Parlement. La possibilité qu'ont les organisations de la société civile de participer aux travaux des commissions parlementaires, notamment aux activités de contrôle, est un autre domaine de participation peu étudié.

[13] L'initiative prise par le South Asian Centre for Policiy Studies d'élaborer et de lancer la Charte sociale de l'Asie du Sud en est un bon exemple.

[14] « The Magnificent Seven », *The Economist*, 27 avril 2006; cet article indique que dans le Village du Millénaire de Sauri (Kenya), les comités de notables assument la responsabilité de presque toutes les innovations introduites en matière de prestation de services.

48. La mobilisation de toutes les parties prenantes – notamment les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales, les médias et le secteur privé – est un facteur déterminant de l'obligation de rendre des comptes dans la gestion du développement. Aussi met-on de plus en plus l'accent sur la nécessité d'élargir et de renforcer la participation des citoyens à la prise de décisions, concernant non seulement l'élaboration de politiques gouvernementales mais aussi l'établissement de budgets, la gestion des dépenses publiques et la vérification des comptes.

49. Durant ces 10 dernières années, l'aptitude des organisations de la société civile à comprendre, analyser et influencer l'établissement du budget de l'État s'est considérablement renforcée. Toutefois, ces organisations s'intéressent essentiellement à l'adoption du budget par le parlement et à son exécution ultérieure, accordant beaucoup moins d'attention à la vérification des comptes et aux institutions suprêmes de l'État chargées de procéder à ces vérifications. Néanmoins, dans les pays en développement, un nombre réduit mais croissant d'organisations de la société civile adoptent des méthodes novatrices propres à leur permettre de participer aux activités de vérification des comptes menées par le gouvernement ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des projets et prestations de services financés au moyen de fonds publics. Ces initiatives offrent à la société civile et aux institutions suprêmes de l'État chargées de la vérification des comptes de collaborer et ainsi de renforcer la fonction de contrôle nécessaire pour que les pouvoirs publics rendent compte des biens et services publics qu'ils fournissent.

50. Tous les pays ont besoin d'institutionnaliser et de moderniser leurs structures et mécanismes participatifs. Dans les pays les moins avancés, ces mécanismes peuvent aider les gouvernements à s'assurer la pleine participation des bénéficiaires de programmes et services publics à la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelle internationale. Dans les pays économiquement avancés, les efforts d'institutionnalisation et les innovations peuvent aider les pouvoirs publics à mieux répondre aux attentes grandissantes de la population.

B. Conclusions

51. Les expériences décrites ci-dessus montrent que lorsqu'elle est appuyée par une volonté politique et structurée de manière créative et rationnelle, la gouvernance participative peut être efficace. Elle peut aussi contribuer avec succès à la prise de décisions sans exclusive et à un développement socioéconomique équitable.

52. La gouvernance participative revêt une valeur intrinsèque dans la mesure où elle permet aux citoyens de participer à la prise de décisions qui influent sur leur qualité de vie. C'est aussi un facteur déterminant car la participation des citoyens peut déboucher sur des politiques d'intérêt général mieux ancrées dans la réalité, sur des services plus adaptés ainsi que sur la transparence et la responsabilisation en matière d'allocation des ressources publiques et de dépenses publiques.

53. Les citoyens peuvent contribuer pour une part importante à améliorer les résultats des gouvernements. La gouvernance participative peut aider les États Membres qui s'efforcent d'atteindre les objectifs de développement convenus à l'échelle internationale à obtenir des bénéficiaires potentiels de leurs politiques et programmes un meilleur retour d'informations et une collaboration accrue. Dans les États Membres économiquement plus avancés, les améliorations intervenues dans le

domaine de la fourniture des biens et services publics peuvent en retour renforcer le crédit dont jouit le gouvernement et aider celui-ci à gagner la confiance du public. La mobilisation des citoyens et la confiance du public sont des éléments intangibles indispensables à la constitution du capital social, qui revêt une importance primordiale pour la promotion du développement humain.

C. Questions essentielles non résolues touchant l'institutionnalisation de la participation

54. Avant d'examiner en détail les recommandations pratiques, le Comité d'experts pourrait souhaiter débattre des questions mises en lumière ci-après et formuler des observations et des avis à ce sujet. Non seulement les résultats de ces délibérations seront communiqués aux États Membres, mais il en sera également tenu compte lors de l'élaboration du prochain rapport sur le secteur public dans le monde. La liste ci-après se limite aux questions essentielles et n'est pas exhaustive.

- Quelle est l'économie politique de la prise de décisions dans un régime démocratique, et en particulier quels sont les mécanismes parlementaires qui ont une incidence directe sur l'aptitude des citoyens à participer à l'élaboration des politiques?
- Quels sont les structures, systèmes et institutions publics qui appuient la gouvernance participative et quels sont ceux qui la restreignent?
- À quels problèmes particuliers les pays en transition et les pays qui se relèvent d'une catastrophe ou d'un conflit se heurtent-ils pour assurer une participation efficace? Quels sont le rôle et l'impact de l'obligation redditionnelle dans ces trois types de sociétés?
- Les pratiques et institutions consultatives, notamment les réunions-débats ou les conseils économiques et sociaux, contribuent-elles efficacement à la mise en œuvre de politiques en faveur des pauvres ainsi qu'à une meilleure prestation de services et à une responsabilisation accrue des pouvoirs publics?
- La participation des citoyens au processus traditionnel de gestion des affaires publiques a-t-elle un coût? Ce coût l'emporte-t-il sur les avantages?
- Dans quelle mesure existe-t-il un lien solide entre la participation des citoyens et la promotion du programme de développement de l'ONU, en particulier des objectifs du Millénaire pour le développement?
- Dans quelles circonstances la participation des citoyens est-elle compromise par l'absence d'action collective ou par l'accaparement des ressources par les élites?
- Quels sont les outils et les techniques qui permettent de mesurer efficacement la gouvernance participative?
- Qui, du gouvernement et des citoyens, doit assumer la responsabilité de la participation citoyenne?

D. Recommandations

55. Bien qu'une série préliminaire d'options politiques et de recommandations se dégagent du présent document, des réponses aux questions ci-dessus permettraient d'éclaircir et d'élargir celles-ci.

56. Pour que la participation soit efficace, les États Membres en général sont tenus d'adopter trois types d'arrangements : un cadre normatif (en d'autres termes, il devrait y avoir une loi autorisant une participation durable)[15]; un cadre réglementaire (adoption de règles et de règlements orientant la participation); et un cadre régénérateur (renforcement des capacités des pouvoirs publics et des organisations de la société civile). Outre ces trois formes d'institutionnalisation, la volonté politique et une direction éclairée sont des facteurs complémentaires qui peuvent aider à promouvoir la gouvernance participative[16].

57. Les rôles et responsabilités qui incombent aux pouvoirs publics et aux citoyens dans le cadre des processus participatifs devraient être clairement définis. Les gouvernements devraient veiller à ce qu'il y ait des structures et mécanismes qui permettent une participation appropriée en temps voulu. À cette fin, il faudrait peut-être que les autorités publiques s'engagent à associer les citoyens à leur action, que l'échange d'informations se fasse de manière impartiale et que toutes les parties prenantes soient traitées sur un pied d'égalité. Il importe de coordonner les processus participatifs de manière à les rendre plus cohérents et plus efficaces. Des ressources suffisantes pourraient être allouées, et il faudrait procéder à une évaluation périodique des différentes stratégies adoptées.

58. Le Conseil économique et social a déjà reconnu que la gouvernance participative a considérablement contribué à la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelle internationale. Il pourrait faire un pas supplémentaire en recommandant que la gouvernance participative et la participation des citoyens soient inscrits au rang des thèmes traités par ses commissions techniques subsidiaires.

59. Maintenant que le Secrétariat est bien avancé dans l'analyse de la gouvernance participative et la présentation de documents traitant de cette question, il devrait mettre en évidence les principales questions institutionnelles et méthodologiques et diffuser des modèles de prise de décisions et de bonnes pratiques permettant d'associer le plus grand nombre de parties prenantes. Il pourrait souhaiter diffuser les connaissances relatives à ces questions qui ont été recueillies jusqu'ici, notamment celles qui figurent dans le Rapport sur le secteur public dans le monde, en les regroupant dans une note d'information concise qui serait mise à la disposition des États Membres. Cette note d'information devrait porter essentiellement sur les moyens d'aider les pays les moins avancés et les pays en développement à atteindre les objectifs de développement convenus à l'échelle internationale, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

---

[15] À titre d'exemple, la République de Corée, le Mexique, les Philippines et l'Inde ont maintenant adopté des lois permettant la participation de la société civile à la vérification des comptes.

[16] Les exemples du monde entier montrent que certains programmes et dirigeants politiques favorisent la gouvernance participative plus facilement que d'autres : Brésil, Maurice, Rwanda, État de Queensland en Australie, etc.