



## Conseil économique et social

Distr. générale  
18 janvier 2011  
Français  
Original : anglais

### Comité d'experts de l'administration publique

#### Dixième session

New York, 4-8 avril 2011

Point 3 de l'ordre du jour provisoire\*

**Gouvernance publique au service de l'amélioration  
de la qualité de la vie humaine, en particulier  
par la réalisation des objectifs de développement  
convenus au niveau international, y compris  
les objectifs du Millénaire pour le développement**

### **La gouvernance publique axée sur les résultats : un cadre conceptuel et opérationnel**

#### **Note du Secrétariat**

#### *Résumé*

La présente note du Secrétariat vise à transmettre un document établi par Luis Aguilar Villanueva, Président du Comité d'experts de l'administration publique, conformément au projet de programme de travail et d'ordre du jour figurant à la section F du chapitre III du rapport du Comité d'experts sur les travaux de sa neuvième session (E/2010/44-E/C.16/2010/5). Les opinions exprimées dans le document joint en annexe sont celles de l'auteur, qui en a également déterminé la teneur. Il ne faut donc y voir aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

Ce document vise à donner aux membres du Comité d'experts des informations contextuelles dans la perspective des débats qu'ils tiendront lors de la dixième session, sur les thèmes que les membres du Comité ont, pour le compte du Secrétariat, jugé qu'il était important d'examiner lors de la session de 2011.

\* E/C.16/2011/1.



Le document met en lumière les dimensions politique, administrative, technique et institutionnelle de la gouvernance, dans un contexte nouveau et en évolution et d'un point de vue à la fois théorique et pratique. Les complexités de la conjoncture mondiale actuelle sur les plans économique, politique et social requièrent des approches collaboratives et multisectorielles de la gouvernance publique. La dynamique entre les différents acteurs, organisations et groupes d'intérêts concernés présente de nouveaux défis pour la légitimité et l'efficacité des gouvernements. L'accent est également mis comme il se doit sur les réformes viables de l'administration publique, l'objectif étant de formuler et de mettre en œuvre de meilleurs processus de gouvernance qui permettent de parvenir à un développement équitable, ouvert à tous et durable.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	1–6	3
II. Définition de la gouvernance publique . . . . .	7–19	5
III. Résultats publics . . . . .	20–28	10
IV. Indicateurs et évaluation de la gouvernance . . . . .	29–41	12
V. Gouvernance et administration publique . . . . .	42–46	17
VI. Conclusion . . . . .	47–48	19

## I. Introduction

1. Les États modifient la structure de leurs institutions et les gouvernements modifient leur organisation et leurs pratiques et processus en fonction des transformations qui se produisent sur les plans économique, politique et social. Cela s'est indéniablement manifesté dès le début des années 80, époque marquée par d'importants réaménagements, transformations et restructurations dans de nombreux domaines. Les principaux changements ayant eu lieu à l'intérieur ainsi qu'à l'extérieur de l'État sont les suivants : les réformes budgétaires et administratives entreprises par des États en vue de remédier à leur déficit budgétaire et aux problèmes apparentés, la démocratisation de régimes autoritaires ou semi-autoritaires, la décentralisation des pouvoirs publics, la montée en puissance de groupements multiétatiques, l'accroissement de l'autonomie et de la mobilisation civique des organisations de la société civile, la libéralisation économique ou les réformes néolibérales, la mondialisation des marchés (finances, échanges commerciaux, services, secteur manufacturier) et l'avènement de l'époque de l'information, sans oublier l'aggravation de problèmes de portée mondiale tels que la pauvreté, les inégalités, l'insécurité, la migration, le terrorisme et les changements climatiques.

2. L'ampleur, la continuité et la rapidité des changements varient selon les circonstances propres à chaque pays, ainsi que selon les décisions qui y sont prises. En ce qui concerne le gouvernement, ces changements ont eu pour principal effet de transformer la façon dont est dirigée une société. Un nouveau mode et une nouvelle structure de gouvernement ont ainsi fait leur apparition. Ils se caractérisent principalement par le fait que le gouvernement dépend de plus en plus d'autres organisations (économiques et sociales), appartenant au secteur privé ou à la société civile, pour fixer et réaliser des objectifs publics d'intérêt général, régler des problèmes de nature publique et fournir des services publics, tout comme les entreprises du secteur privé et les organisations de la société civile dépendent du bon fonctionnement de l'État pour réaliser leurs objectifs et promouvoir leur cause civique. L'interdépendance des divers éléments constitutifs du système social contemporain favorise une façon de gouverner qui est par la force des choses moins hiérarchique ou moins axée sur l'autorité et le contrôle, et fait davantage appel aux citoyens, dans le cadre de partenariats et de réseaux au sein desquels l'État et d'autres organisations dépendent les uns des autres.

3. Lorsqu'on considère ces changements du point de vue de l'administration publique, les réformes entreprises dans les années 80 et 90 en faveur d'une nouvelle gestion publique ont contribué pour beaucoup, à la fois par ce qu'elles ont accompli et ce qu'elles n'ont pas accompli, à la formation et à l'évolution de ce nouveau modèle de gouvernance. En accordant une grande importance à la rentabilité de l'action gouvernementale, considérée comme une valeur suprême et l'objectif premier de l'administration publique en vue de remédier aux problèmes budgétaires ou même à la crise du système de protection sociale et du développement, le mouvement en faveur d'une nouvelle gestion publique a fortement incité les États à mettre en œuvre des réformes internes, qui se caractérisaient principalement par la décentralisation des décisions et des activités, une gestion « directe » (engagements, souplesse, innovation), des organisations indépendantes répondant à des objectifs précis et s'adressant à des groupes particuliers, l'apport de services publics axés sur le citoyen (considéré comme client ou consommateur), la dichotomie acquéreur/fournisseur (la distinction entre « être à la barre d'un bateau » et « ramer »),

la mise en œuvre d'un cybergouvernement, des systèmes d'évaluation et de quantification des résultats, etc. Le mouvement en faveur d'une nouvelle gestion préconisait également de prendre un certain nombre de décisions structurelles, consistant par exemple à réduire la taille de l'État, à passer à la « marchandisation » (notamment par la suppression de réglementations, des privatisations et l'externalisation de services) et à établir des organismes indépendants sur le plan politique dans des domaines essentiels de l'administration publique, y compris les activités de la banque centrale, les questions budgétaires et la réglementation de secteurs économiques clefs.

4. Les réformes en faveur d'une nouvelle gestion publique ont eu deux types d'effets. D'une part, les gouvernements ont perdu une partie des pouvoirs, prérogatives et moyens dont ils disposaient auparavant dans plusieurs sphères de la vie économique et sociale et ont ainsi vu leur capacité de direction, ainsi que leur efficacité en la matière diminuer tandis que de l'autre, ils ont adopté une nouvelle façon de gouverner et de diriger, qui a été qualifiée de « forme interorganisationnelle de gouvernement »<sup>1</sup>. Il s'agit d'un modèle de gouvernance « à double sens », dans le cadre duquel ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés décident en coopérant des politiques à adopter<sup>2</sup>. Cette forme de gouvernance a également été qualifiée de « gouvernement tierce partie » ou de « gouvernement par procuration »<sup>3</sup>, de « gouvernance participative »<sup>4</sup> ou de « gouvernance interactive »<sup>5</sup>. Elle se définit également par un mécanisme institutionnel qui rapproche les citoyens des processus décisionnels publics d'un État : « l'élaboration de politiques ouvertes et n'excluant personne »<sup>6</sup>.

5. Le mouvement en faveur d'une nouvelle gestion publique a fait l'objet de diverses critiques, certaines étant fondées et d'autres moins. Les commentaires critiques les plus convaincants soulignent que cette approche valorise exclusivement le rapport coût-efficacité de l'administration publique et que l'action gouvernementale est alors fragmentée en divers unités et programmes distincts s'efforçant de réaliser leurs propres objectifs avec efficacité, sans tenir compte de l'importance de politiques ou de contextes politiques précis. Il a également été reproché à la nouvelle gestion publique de n'axer ses réformes que sur le gouvernement, de considérer les citoyens comme les clients des services gouvernementaux plutôt que comme des partenaires participant à la conception et à la gestion d'initiatives publiques et d'adopter une conception restreinte des résultats obtenus par le gouvernement, fondée sur les aspects financiers et administratifs de l'action des pouvoirs publics, sans mettre l'accent sur les dimensions institutionnelles et politiques.

---

<sup>1</sup> K. Hanf et F. Scharpf, *Interorganizational Policy Making* (Londres, Sage, 1978).

<sup>2</sup> Jan Kooiman (sous la direction de), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (Londres, Sage, 1993).

<sup>3</sup> Lester M. Salamon (sous la direction de), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

<sup>4</sup> Nations Unies, *Participatory Governance and the Millennium Development Goals*, (ST/ESA/PAD/SER.E/119).

<sup>5</sup> M. Adil Khan, Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, « *Engaged Governance* »: *A Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes* (ST/ESA/PAD/SER.E/73).

<sup>6</sup> OCDE, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2009).

6. La critique la plus pertinente fait valoir que dans les conditions sociales actuelles, une approche axée sur la gestion n'apporte pas de véritable solution à la question de savoir comment assurer la capacité d'un gouvernement à diriger un pays et son efficacité en la matière, dans la mesure où les gouvernements ne peuvent remédier à eux seuls à un ensemble de questions publiques complexes (faisant intervenir divers facteurs interdépendants) car les moyens politiques, intellectuels, technologiques et financiers nécessaires sont répartis entre un grand nombre d'acteurs. Une administration publique efficace et bien gérée, conforme aux exigences du mouvement en faveur d'une nouvelle gestion publique, demeure pertinente et constitue une composante essentielle de la gouvernance mais il ne s'agit que d'une des conditions du bon fonctionnement d'un gouvernement et de l'un de ses principaux facteurs de réussite.

## II. Définition de la gouvernance publique

7. Le concept de gouvernance publique, qui est apparu au début des années 90 dans le cadre des travaux menés par les organisations internationales et de la recherche universitaire, a commencé à revêtir un sens uniformément admis et stable et s'est départi de son ambiguïté et de son imprécision initiales. Le concept de gouvernance risque cependant à l'heure actuelle de désigner à la fois tout et son contraire car il est considéré de manière générale comme une solution à toutes sortes de problèmes politiques, économiques et sociaux.

8. Il convient d'emblée d'indiquer que la gouvernance correspond à un champ de connaissances et d'application bien défini. Elle vise à répondre à des questions intellectuelles et pratiques précises portant sur le rôle de direction d'un gouvernement, ainsi que ses facultés et son efficacité en la matière. Ces questions constituent aujourd'hui la principale préoccupation de nombreux citoyens qui doutent de la capacité du gouvernement à régler les problèmes essentiels de la vie sociale ou à trouver des moyens d'améliorer leur qualité de vie. Dans cette perspective, le concept de gouvernance se fonde sur le principe selon lequel les aspects institutionnels de la légitimité politique des autorités publiques et la légalité de leur action ne posent plus problème. De multiples questions et indicateurs portant sur la « qualité de la démocratie », la « qualité du gouvernement », la « qualité institutionnelle » ou la « bonne gouvernance » demeurent ainsi importants sur un plan théorique et politique mais ne constituent pas les questions que le concept de gouvernance pose et auxquelles il vise à répondre, étant entendu qu'un gouvernement dont la qualité institutionnelle et la légitimité laissent à désirer ne peut gouverner et diriger une société<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La « gouvernance » diffère sur le plan théorique de la « gouvernabilité », même si les deux notions portent sur la capacité d'un gouvernement à diriger et son efficacité en la matière. Le concept de gouvernabilité relève d'une perspective principalement ou exclusivement axée sur le gouvernement, qui consiste à considérer qu'un gouvernement doté des moyens (institutionnels, financiers et administratifs) nécessaires suffit à gouverner et diriger la société tandis que la notion de gouvernance est fondée sur le principe selon lequel le gouvernement, aussi légitime et compétent soit-il, ne peut à lui seul régler des questions complexes, dont la résolution requiert une action commune du gouvernement et des citoyens (secteur privé, réseaux sociaux, établissements universitaires) qui, ensemble, définissent les objectifs à réaliser et obtiennent les moyens nécessaires pour y parvenir.

9. La gouvernance publique désigne le processus par lequel une société se dirige, se gouverne et se gère, c'est-à-dire la façon dont le gouvernement, les entreprises privées, les organisations de la société civile et les citoyens interagissent pour définir, fixer et adopter ensemble les objectifs auxquels ils accordent de l'importance et les formes organisationnelles, les types de ressources et les activités qui sont nécessaires et adaptés pour réaliser les objectifs fixés. La gouvernance est le processus de direction dans le cadre duquel se forment et se définissent l'orientation que la société compte suivre et la capacité de cette dernière à concrétiser ses intentions. Le processus de gouvernance n'a rien d'aléatoire et est assorti de restrictions; il est en fait structuré et encadré par les institutions et par les connaissances dont on dispose. Il suppose l'existence de valeurs, d'institutions, de règles et de traditions, qui définissent les modalités et les limites de l'exercice du pouvoir public. Ce processus met également à la disposition des citoyens des moyens de participer à la prise des décisions publiques et régule les relations entre les autorités publiques, les entreprises privées et les organisations de la société civile, afin de définir leurs intérêts, de concilier leurs différences et de convenir des objectifs publics à atteindre, des problèmes publics à régler et des services publics à fournir. La gouvernance publique suppose également que l'on dispose des connaissances et compétences techniques permettant aux acteurs des secteurs public et privé et de la société de définir une allocation et une gestion judicieuses des ressources publiques et privées, ainsi que les mécanismes organisationnels adéquats et les activités à mener pour obtenir véritablement les résultats escomptés<sup>8</sup>. En résumé, la gouvernance désigne l'ensemble des valeurs, institutions, règles, principes et technologies en fonction desquels le gouvernement et la société gèrent les affaires publiques importantes pour l'obtention de l'ordre social auxquels ils aspirent et qui est énoncé dans leur constitution.

10. Lorsqu'on parle de gouvernance ou de « nouvelle » gouvernance, il importe de signaler que l'influence et le rôle de direction du gouvernement ont évolué. Les objectifs les plus importants de la société sont maintenant définis et atteints en association avec des acteurs privés et sociaux. Tous les mécanismes de gouvernance qui ont existé à tous les stades de l'histoire relèvent d'un certain équilibre entre les organisations politiques, économiques et sociales, le pouvoir public, la production et l'échange de biens et les formes de solidarité et de cohésion sociale constituant les ressources collectives dont a besoin toute société pour survivre et assurer une vie en collectivité agréable.

11. Au cours des dernières années, l'équilibre entre ces acteurs collectifs essentiels s'est modifié. Le gouvernement continue à contribuer de façon décisive à la gouvernance de la société car c'est lui qui s'occupe principalement de régler les problèmes inhérents à toute action collective (y compris les conflits, l'opportunisme, le parasitisme, les défections, la violation de contrats et d'accords et la criminalité). Mais lorsqu'il s'agit de remédier aux problèmes économiques et sociaux, son autonomie décisionnelle a diminué. Le gouvernement dépend maintenant des ressources et des activités des organisations non gouvernementales pour apporter de véritables solutions à ces problèmes et pour faire bénéficier la société d'une qualité de vie meilleure qui s'accompagne d'un plus haut degré de prospérité, d'équité et de sécurité.

---

<sup>8</sup> Les dimensions institutionnelles et techniques de la gouvernance définissent les contours de son efficacité sociale et de sa légitimité politique : l'ensemble de produits et résultats que les gouvernements et sociétés peuvent effectivement obtenir, ainsi que l'acceptation sociale et l'appui politique qu'il est possible de mobiliser.

12. La gouvernance ne se limite pas à l'action gouvernementale dans la mesure où la direction d'une société passe maintenant par des initiatives menées conjointement par le gouvernement et la société, par exemple des partenariats entre secteur public et secteur privé, des réseaux d'action et des formes apparentées de prestations de services publics. Dans les conditions actuelles, le gouvernement tend à gouverner avec les citoyens et avec la société et non au-dessus d'eux. Au lieu d'être des dirigeants dominateurs ou des prestataires de services autonomes, les gouvernements tendent aujourd'hui à être des partenaires, des catalyseurs, des facilitateurs et des collaborateurs, qui ont besoin de la contribution des citoyens et l'encouragent et l'appuient, coordonnent la coopération entre secteur public et secteur privé et interviennent pour remédier à d'éventuels conflits entre partenaires ou déformations de l'intérêt public ou jouer un rôle de médiateur dans de telles situations.

13. Une transition du « gouvernement à la gouvernance »<sup>9</sup> ou du « gouvernement au sens habituel du terme » à l'approche plus générale de la gouvernance<sup>10</sup> se produit et est nécessaire. Les gouvernements estiment d'ailleurs souvent que l'approche axée sur la gouvernance présente d'importants avantages lorsqu'il s'agit de remédier à des questions complexes, essentielles et délicates relatives aux politiques publiques.

14. Lorsqu'elle a commencé à être plus fréquemment utilisée dans les années 90, la notion de gouvernance ou de gouvernance publique était un concept descriptif qui désignait les formes de collaboration entre les gouvernements et les organisations privées et réseaux sociaux visant à remédier à des problèmes sociaux, à mettre en œuvre des politiques et à fournir des services publics. La plupart des analyses publiées sur le thème de la gouvernance relèvent de cette approche descriptive. Ce concept englobait une définition de la « bonne gouvernance », prématurément établie de façon normative, à une époque où gouverner au moyen de partenariats et de réseaux avec des acteurs extragouvernementaux était considéré comme un modèle que les gouvernements devaient impérativement suivre pour être légitimes et efficaces sur le plan politique. Cette approche normative a été critiquée, même quand il était admis que les institutions démocratiques du processus de gouvernement (élections libres, primauté du droit, équité, application du principe de responsabilité, transparence) constituaient des normes universelles à suivre sans exception. La notion de bonne gouvernance a également fait l'objet de critiques car, comme tout concept de qualité, elle est considérée par de nombreux chercheurs et dirigeants comme un concept relatif (« bonne pour quelque chose », « utile pour quelque chose »), ayant trait à la croissance économique (envisagée souvent dans une perspective néolibérale), à un gouvernement efficace (souvent dans le cadre d'une approche de la nouvelle gestion publique), à la stabilité politique ou à d'autres objectifs collectifs.

15. Le concept de « bonne gouvernance » a été mieux accepté, sans toutefois cesser d'être controversé, quand le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a présenté un ensemble de principes visant à en définir les caractéristiques sous l'angle des relations entre l'État et la société<sup>11</sup>. Ces principes,

<sup>9</sup> Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, *Public Governance Indicators: A Literature Review* (ST/ESA/PAD/SER.E/100).

<sup>10</sup> OCDE, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2009).

<sup>11</sup> Document directif du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Governance for sustainable human development », accessible à l'adresse <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>.

ou caractéristiques sont les suivants : la primauté du droit (l'équité), la légitimité et la possibilité de s'exprimer (valorisation de la participation et du consensus), la transparence et l'application du principe de responsabilité, la qualité des prestations (réactivité, efficacité et efficience), la direction (vision stratégique) et l'équité (accès universel, y compris pour les minorités, aux possibilités de préserver et d'améliorer la qualité de vie).

16. Parallèlement au débat engagé sur les caractéristiques normatives du concept de bonne gouvernance, un concept théorique est apparu, qui postulait que la (nouvelle) gouvernance était le produit de l'évolution du contexte social et économique (national et international) et énumérait les conditions à satisfaire d'un point de vue institutionnel et technique pour que la gouvernance soit légitime, efficiente et efficace sur le plan politique, ainsi que crédible et fiable aux yeux des citoyens. Dans ce sens, une bonne gouvernance se définit par un processus de gouvernance qui s'avère respectueux de l'état de droit et des institutions démocratiques et est doté des compétences techniques nécessaires pour obtenir les résultats d'utilité publique escomptés. Cette définition de la gouvernance est compatible avec les autres définitions en usage dans les principaux centres de recherche universitaire et les grandes organisations internationales<sup>12</sup>.

17. Les contributions les plus constructives aux recherches sur la gouvernance portent sur les dimensions institutionnelles et techniques de la gouvernance et leur interdépendance, ainsi que sur les réalités que doivent englober ces dimensions, qui

<sup>12</sup> PNUD : « La gouvernance désigne l'ensemble des valeurs, politiques et institutions par lesquelles une société gère ses affaires économiques, politiques et sociales dans le cadre des relations entre l'État, la société civile et le secteur privé et au sein de ces derniers. Il s'agit de la manière dont une société s'organise pour prendre et appliquer des décisions, de façon à parvenir ainsi à une entente, un accord et une action commune. Cela englobe les mécanismes et les processus qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer leurs intérêts, de concilier leurs différences et d'exercer les droits et de s'acquitter des obligations que la loi leur confère. Cela comprend les règles, institutions et pratiques qui fixent des limites aux individus, organisations et entreprises et leur donnent des incitations. La gouvernance, y compris dans ses dimensions sociales, politiques et économiques, s'effectue à tous les niveaux de l'activité humaine, qu'il s'agisse des ménages, des villages, des municipalités, des nations, des régions ou de la planète ». PNUD et Commission européenne, *Governance Indicators: A User's Guide* (New York et Luxembourg, 2004).  
 Commission européenne : « La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens [...]. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à traiter dans ce contexte. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un concept pratique et constructif qui touche les aspects de base du fonctionnement de toute société et de tout système politique et social. On peut la décrire comme une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société. » Communication sur la gouvernance et le développement, octobre 2003 (COM (03) 615).  
 Banque mondiale : « Par gouvernance, nous faisons référence aux traditions et institutions dans le cadre desquelles le pouvoir est exercé dans l'intérêt général dans un pays donné. Cela comprend : i) le processus par lequel les détenteurs du pouvoir sont sélectionnés, contrôlés et remplacés; ii) la capacité du gouvernement à gérer ses ressources et mettre en œuvre des politiques adéquates; iii) le respect des citoyens et de l'État à l'égard des institutions qui régissent les relations économiques et sociales entre eux. » Institut de la Banque mondiale (2004), accessible (en anglais) à l'adresse : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,menuPK:461645~pagePK:64156294~piPK:64156292~theSitePK:461606,00.html#Story2>.



constituent également les principales références en fonction desquelles sont définis les indicateurs relatifs à la gouvernance<sup>13</sup>. Pour résumer les travaux des universitaires et des organisations internationales sur la question, les principales composantes de la dimension institutionnelle-politique de la gouvernance sont les suivantes (cette liste n'étant pas exhaustive) :

- **Primauté du droit**

Indépendance du système judiciaire, équité, intégrité, rapidité et applicabilité des décisions des tribunaux/garantie d'une procédure régulière, équité, intégrité et compétence de la police, respect de la loi par les citoyens et les autorités publiques, égalité des citoyens devant la loi;

- **Possibilités de s'exprimer et application du principe de responsabilité**

Droits de l'homme, libertés civiles (problématique hommes-femmes) et économiques, liberté des médias, droits et institutions politiques (par exemple un système électoral libre et équitable), démocratie ouverte à tous, processus législatif représentatif et réactif, institutions exécutives-législatives, relations intergouvernementales, transparence/accès des citoyens à l'information publique, (types d') institutions et pratiques visant à lutter contre la corruption et à appliquer le principe de responsabilité, institutions et pratiques axées sur la participation des citoyens;

- **Qualité des réglementations**

Réglementations économiques (du secteur financier, du droit du travail, des échanges commerciaux et des douanes), réglementation relative aux droits de propriété intellectuelle, réglementation et procédures administratives.

18. Les principales composantes de la dimension technique-administrative de la gouvernance sont les suivantes :

- **Système social de principes cognitifs et de technologies**

Qualité des systèmes d'information, des connaissances scientifiques et des plates-formes technologiques, des organismes de recherche-développement, des universités et des établissements d'enseignement technique;

- **Finances publiques**

Structure des systèmes fiscal et budgétaire, efficacité de l'administration fiscale, gestion des dépenses publiques, équilibre entre recettes et dépenses publiques;

<sup>13</sup> Bien qu'elles diffèrent par leur teneur et leurs résultats, les composantes individuelles institutionnelles et techniques de la gouvernance sont ou doivent être imbriquées et intégrées dans le processus de gouvernance de façon à obtenir des résultats répondant à l'intérêt général. Chaque composante doit être performante indépendamment des autres car elle permet de régler des problèmes essentiels précis de la vie sociale (par exemple l'égalité devant la justice, la prestation de services publics auprès des populations vulnérables, l'applicabilité des contrats, l'élection légitime des autorités) mais pour contribuer à une gouvernance véritable de la société et gagner la confiance de la société à l'égard du gouvernement, ces performances distinctes ne suffisent pas et doivent être intégrées à d'autres composantes pour assurer la cohérence et l'unité de l'action publique.

**• Politiques publiques et administration publique**

Capacité de planifier et d'analyser et de concevoir des politiques, qualité de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques, cohérence et constance des politiques, qualité de la bureaucratie (normes, organisation, processus, compétences professionnelles du personnel), mise au point de systèmes de cybergouvernement, élaboration de politiques relatives aux technologies de l'information et des communications et à la cybergouvernance et de stratégies visant à intégrer les préoccupations relatives à la problématique hommes-femmes, qualité des systèmes d'évaluation et d'audit, gestion des ressources humaines et déontologie du service public.

19. Outre ces éléments structurels, les facteurs « immatériels » de la gouvernance, à savoir la dynamique comportementale qui permet aux décideurs des secteurs public et privé et de la société de parvenir à un accord lorsqu'ils examinent, définissent et mettent en œuvre un processus de gouvernance, jouent un rôle essentiel dans l'obtention de résultats véritables et valorisés par la société<sup>14</sup>.

**III. Résultats publics**

20. Par résultat, on entend l'issue d'un processus de causalité ou d'une série de facteurs de causalité (intrants, activités et produits), c'est-à-dire l'évolution observable ou quantifiable d'une situation sociale. Un résultat public ou un résultat d'intérêt public renvoie donc au concept de causalité ou d'efficacité gouvernementale-publique et aux conditions précises dans lesquelles l'action d'un gouvernement ou un processus de gouvernance donne les effets ou les résultats escomptés par les citoyens. Ces dernières années, du fait de l'importance accordée à la rentabilité de l'action gouvernementale, un concept restreint, voire unidimensionnel, d'efficacité gouvernementale ou publique a été proposé. Cela a contribué à imposer une conception principalement technique de l'efficacité, entendue comme la capacité d'un gouvernement à atteindre, par son action et grâce à ses outils, les objectifs économiques et sociaux visés, sans attribuer de rôle et d'effet de causalité aux composantes institutionnelles et politiques de cette action. Tout au plus ces composantes sont elles considérées comme des éléments du contexte dans lequel se déroule le processus de causalité.

21. Concevoir sous un angle technique la notion de résultat public est fondamental et correct, mais relève d'une approche restreinte des affaires publiques, car le concept d'efficacité publique comprend des composantes institutionnelles et politiques de nature qualitative. L'action gouvernementale ou la gouvernance fondée sur de multiples acteurs est jugée socialement efficace en fonction de ce qu'elle accomplit et également de la façon dont elle l'accomplit, c'est-à-dire des résultats qu'elle obtient et des caractéristiques du processus par lequel ces résultats sont obtenus. Il importe que l'action gouvernementale et/ou la gouvernance donnent les résultats sociaux escomptés et éliminent les éléments non désirés et nocifs des situations sociales. Tout en obtenant ces effets sociaux, le gouvernement et la

---

<sup>14</sup> Meredith Edwards et Robyn Clough, « Corporate governance and performance: an exploration of the connection in a public sector context », Issues Paper n° 1, Corporate Governance ARC Project (Canberra, Université de Canberra, 2005), accessible à l'adresse : [https://docs.google.com/viewer?url=http://www.canberra.edu.au/corpgov-aps/staff/EdwardsM\\_CVwithPubs\\_02-06.pdf&pli=1](https://docs.google.com/viewer?url=http://www.canberra.edu.au/corpgov-aps/staff/EdwardsM_CVwithPubs_02-06.pdf&pli=1).

gouvernance fondée sur de multiples acteurs préservent et renforcent les valeurs et principes fondamentaux d'un État démocratique et d'une vie sociale équitable et stable. Outre l'obtention des effets désirés sur le plan social, le fait que l'action gouvernementale s'appuie sur des valeurs démocratiques partagées par les citoyens constitue une condition essentielle de l'efficacité publique-gouvernementale.

22. Les processus comptent autant que les résultats. Compétence technique et légitimité politique sont toutes deux des conditions indispensables à l'efficacité publique. Un résultat public est donc l'issue de l'action d'un gouvernement ou d'un processus de gouvernance fiable à la fois sur le plan technique (financier, analytique, technologique et administratif) et institutionnel. Les résultats obtenus par un gouvernement et/ou une gouvernance fondée sur de multiples acteurs qui s'efforcent de régler des problèmes collectifs ne peuvent guère être considérés et appréciés comme une véritable solution à un problème de nature publique, ou comme un véritable résultat présentant un intérêt public si les valeurs fondamentales de la relation démocratique qui unit le gouvernement et les citoyens (lois, droits, libertés, égalité, inclusion, participation citoyenne, transparence, application du principe de responsabilité) ne sont pas respectées.

23. Car une telle transgression suscitera des protestations et un rejet des politiques adoptées et de leurs effets et donnera lieu très vraisemblablement à d'autres types de problème (peut-être même plus graves) qui nuiront à la viabilité de la solution proposée.

24. En résumé, le résultat public doit être envisagé comme l'issue finale d'un processus de causalité démocratique et techniquement adéquat, apprécié par les citoyens qui se rendent compte qu'une situation sociale non désirée ou inacceptable a véritablement changé et que les valeurs politiques démocratiques sont également respectées. Dans ce sens, la définition des résultats publics doit tenir compte à la fois du « fonctionnement des politiques » et du « fonctionnement de la démocratie »<sup>15</sup>.

25. Le résultat public ne se caractérise pas seulement par l'issue des activités entreprises dans le cadre d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'un service public donné, selon les méthodes et pratiques généralement admises en matière d'analyse de politiques, d'établissement de budget et d'évaluation. Contrairement à cette notion courante, qui n'a fait qu'exacerber la fragmentation des activités des gouvernements, un résultat d'intérêt public satisfaisant est une somme de résultats, qui regroupe les effets de politiques et programmes gouvernementaux distincts, ainsi que ceux des prestations des acteurs du secteur privé et de la société. L'équité sociale, la sécurité sociale, l'ordre public, le développement humain, la qualité du milieu urbain, la stabilité économique nationale et la compétitivité, l'infrastructure matérielle et celle des technologies de l'information et des communications, un régime démocratique, un système judiciaire équitable – toutes ces composantes de la société qui sont de la plus haute importance sont en fait des sommes de résultats qui sont le fruit d'un ensemble cohérent de politiques publiques, d'initiatives privées et d'activités efficaces de citoyens.

26. Il importe de garder à l'esprit la dimension « subjective » d'un résultat public, qui n'est pas seulement un fait social empirique mais comprend également un jugement de valeur de la part des citoyens quant aux effets sociaux obtenus.

<sup>15</sup> OCDE, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2009).

Ce jugement est notamment influencé par la crédibilité et la confiance (« la réputation sociale ») que les autorités et les décideurs responsables de la gouvernance économique et de celle de la société civile ont acquises tout au long de leur carrière politique et de leur trajectoire sociale.

27. La confiance constitue un aspect important. Elle peut jouer un rôle essentiel dans l'obtention de résultats publics mais peut également être établie par l'obtention de tels résultats. Si le degré de confiance existant dans une société donnée s'ancre souvent dans les traditions, valeurs et structures de cette société, les structures politiques et judiciaires des systèmes politiques modernes peuvent contribuer à le renforcer. Un gouvernement librement élu peut accroître le sentiment que les politiques correspondront bien aux préférences et aux valeurs des citoyens. De même, une bureaucratie exempte d'influences politiques peut renforcer le sentiment de compétence technique, tandis qu'un système judiciaire équitable peut permettre de faire régner la confiance non seulement verticalement mais également horizontalement, entre les différents acteurs en relation les uns avec les autres dans la société. La confiance accordée à ce processus donne au gouvernement le temps nécessaire pour obtenir des résultats. L'obtention de résultats satisfaisants accroît la confiance accordée au gouvernement et peut servir à faire reculer encore plus loin les horizons temporels de la société, ce qui permet au gouvernement d'adopter des politiques assorties d'échéances de plus en plus longues.

28. Si les résultats publics sont, comme cela a été mentionné, le fruit de nombreuses politiques, initiatives et activités, ils ont également des effets cumulatifs dans la durée. Les membres de la société souhaitent des résultats publics durables, qui pérennisent leurs attentes et procurent un sentiment de certitude, de prévisibilité et de constance. Cela est également dans l'intérêt des gouvernements, dans la mesure où des résultats publics durables renforcent la confiance accordée au gouvernement, ce qui facilite le maintien d'un régime durable. À part le simple fait d'attendre que de véritables résultats publics se matérialisent, les gouvernements disposent d'instruments plus dynamiques pour obtenir des résultats durables grâce à l'apprentissage adaptatif. Le suivi attentif et l'évaluation constante des politiques publiques tout au long de leur cycle de vie permettent d'adapter ces dernières à l'évolution des conditions extérieures ou de remédier à leurs lacunes dès qu'elles sont mises en évidence. Le simple fait de se livrer à ces activités peut permettre de projeter une image d'efficacité, qui peut également donner au gouvernement plus de temps pour obtenir les résultats escomptés.

#### **IV. Indicateurs et évaluation de la gouvernance**

29. Des indicateurs relatifs à la gouvernance ont été établis et utilisés à différentes fins par un certain nombre d'institutions : des donateurs internationaux, des organismes du secteur privé, des groupes de surveillance (réseaux nationaux et internationaux d'ONG) et des chercheurs universitaires, dont les différentes perspectives sur les questions d'intérêt public et différentes attentes en la matière ont amélioré les méthodes et la teneur de l'évaluation de la gouvernance<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Le document de travail intitulé *Public Governance Indicators: A Literature Review* (ST/ESA/PAD/SER.E/100) établi en 2007 par la Division de l'administration publique et de la gestion du développement du Département des affaires économiques et sociales constitue un résumé éclairé et instructif de la question.

Si les indicateurs doivent servir à évaluer la légitimité, l'efficacité et la capacité d'un processus de gouvernance faisant intervenir de multiples acteurs à régir une société et à la conduire vers les objectifs qu'elle s'est fixés, ceux qui sont le plus souvent utilisés et le mieux établis (par exemple les indicateurs de la Banque mondiale et ceux ayant trait à la qualité du gouvernement) portent sur la légitimité, l'efficacité et la capacité d'un gouvernement à régir et orienter une société plutôt que sur le processus de gouvernance à proprement parler.

30. Cette approche est tout à fait fondée car la contribution d'un gouvernement à la gouvernance sera insuffisante et contraire aux objectifs recherchés si les conditions nécessaires ne sont pas satisfaites sur le plan institutionnel, politique et technique. La précarité institutionnelle et/ou la faible compétence technique d'un gouvernement freine, au lieu de favoriser, la légitimité et l'efficacité du processus de gouvernance. Mais cette approche est incomplète, voire incorrecte, si, parallèlement à l'accent mis sur des institutions, normes et capacités gouvernementales précises, elle ne tient pas compte des éléments spécifiques de la gouvernance faisant appel à de multiples acteurs. Il convient de remédier à cette lacune afin de mettre en valeur les éléments et les conditions grâce auxquels la relation entre le gouvernement et les citoyens est possible et productive. Cela s'applique à tous les stades de la définition des caractéristiques de la gouvernance (par exemple, les règles en matière d'accès, le dialogue et l'obtention de consensus entre les participants, et l'intérêt qu'accordent aux affaires publiques les participants du secteur privé et de la société). Cela renvoie également aux éléments et aux conditions grâce auxquels la participation des citoyens au processus de gouvernance est possible et productive. Il peut par exemple s'agir de dimensions relatives à l'existence et à la qualité (responsabilité publique et compétence technique) de partenariats entre secteur public et secteur privé, de partenariats entre secteur public, secteur privé et population, de réseaux d'action et d'activités menées auprès de l'opinion publique.

31. S'agissant des indicateurs relatifs à la (nouvelle) gouvernance, l'évaluation de la contribution des partenaires du gouvernement – les citoyens, le secteur privé et les organisations de la société civile – à l'adoption et à la mise en œuvre des composantes de la gouvernance a suscité peu d'intérêt. Il convient donc à ce stade d'attacher une plus grande attention aux caractéristiques de la gouvernance au lieu de considérer seulement celles du gouvernement. Il s'agirait entre autres d'indicateurs relatifs aux dimensions suivantes : l'existence, la constance et la capacité des réseaux sociaux « s'organisant eux-mêmes et interorganisationnels »<sup>17</sup> dans une société donnée; la santé des entreprises privées et leur degré de responsabilité sociale; le développement du secteur associatif (et l'importance du capital social); et surtout la qualité et le degré de leur participation à la prise de décisions publiques et les dimensions publiques et techniques du gouvernement qui contribuent aux relations sociales. Une description récapitulative de trois indices relatifs à l'évaluation de la gouvernance, ceux de la Banque mondiale et du PNUD et l'indice Ibrahim, est donnée dans les trois paragraphes suivants.

### **Banque mondiale**

32. En se fondant sur les trois composantes de sa définition de la gouvernance, la Banque mondiale propose six indicateurs globaux ou groupes d'indicateurs, établis à

<sup>17</sup> R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press, 2007).

partir de 313 indicateurs provenant de 35 sources de données distinctes de 33 institutions du monde entier et reposant sur l'opinion subjective des citoyens et des parties concernées (recueillie dans le cadre d'enquêtes et de sondages) quant à la qualité et l'efficacité de la gouvernance dans 212 pays différents. Les indicateurs, la méthodologie suivie et les résultats de l'évaluation sont publiés dans une série de neuf rapports intitulée *Governance Matters*, établie entre 1996 et 2009<sup>18</sup>. Les dimensions « Voice and Accountability » (possibilité d'expression et application du principe de responsabilité) et « Political Instability and Violence » (instabilité politique et violence) regroupent les indicateurs relatifs au processus selon lequel les détenteurs du pouvoir sont sélectionnés, contrôlés et remplacés. « Government Effectiveness » (efficacité du gouvernement) et « Regulatory Burden » (fardeau réglementaire) réunissent les indicateurs portant sur la capacité du gouvernement et de sa bureaucratie à concevoir et mettre en œuvre des politiques adéquates, à gérer les ressources publiques et à favoriser le bon fonctionnement et les contributions du secteur privé. Enfin, deux groupes intitulés « Rule of law » (état de droit) et « Control of Corruption » (lutte contre la corruption) visent à évaluer le respect que les citoyens et les autorités accordent aux règles qui régissent leur conduite et leurs relations. Si la méthodologie de la Banque mondiale n'a pas été évaluée de façon approfondie (bien qu'il existe de subtils débats à ce sujet), c'est la définition de la gouvernance qui suscite le plus de critiques, car elle est considérée aussi générale que toute définition du « régime politique » ou de la « politique », porte sur des questions d'accès et des questions relatives à l'exercice du pouvoir public, place sur un même plan des questions relatives à la légitimité politique des autorités et des questions relatives à la capacité de ces dernières à diriger et réglementer véritablement une société, relève d'une approche de la gouvernance axée sur le gouvernement et s'intéresse principalement à la croissance économique.

### **Programme des Nations Unies pour le développement**

33. Au lieu d'élaborer ses propres indicateurs en matière de gouvernance (bien que les indicateurs du développement humain soient utiles et reconnus sur le plan international), l'objectif du PNUD est d'aider les personnes qui s'intéressent aux questions de gouvernance à localiser les données provenant d'évaluations et à en faire un bon usage. L'ouvrage intitulé *Governance Indicators: A User's Guide*<sup>19</sup> aide les personnes qui le souhaitent à utiliser à bon escient le très grand nombre (337) d'indicateurs de gouvernance établis par des institutions publiques, privées, universitaires ou relevant de la société civile, ainsi que les conclusions de leurs différentes évaluations portant sur des composantes précises du processus de gouvernance. Le PNUD a néanmoins recensé 16 groupes thématiques, qualifiés de « domaines de gouvernance », que l'on peut consulter sur le portail qu'il consacre à l'évaluation de la gouvernance (Governance Assessment Portal) (GAP)<sup>20</sup> et qui sont issus des conclusions des évaluations provenant des rapports publiés par les 337 institutions effectuant des évaluations selon leur propre méthodologie. Ces domaines de gouvernance sont les suivants : société civile, conflits, corruption, démocratie, cybergouvernance, systèmes électoraux, gouvernance et problématique hommes-femmes, gouvernance et objectifs du Millénaire pour le développement, droits de

<sup>18</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

<sup>19</sup> PNUD et Commission européenne (1<sup>re</sup> édition : 2004; 2<sup>e</sup> édition : 2007).

<sup>20</sup> [http://www.gaportal.org/search\\_organizations](http://www.gaportal.org/search_organizations) et <http://www.gaportal.org/areas-of-governance>.

l'homme, justice, gouvernance foncière, gouvernance locale et décentralisation, médias, parlement, partis politiques et administration publique.

### **L'indice Ibrahim<sup>21</sup>**

34. Cet indice, mis au point à l'origine (en 2007) en association avec l'Université Harvard, en est maintenant à sa quatrième édition. Issu en grande partie des travaux de chercheurs africains, il vise à évaluer la gouvernance nationale de pays africains en fonction de 57 critères. Ces critères donnent lieu à une évaluation principalement fondée sur la qualité des services publics fournis aux citoyens, par les gouvernements et les acteurs non étatiques, et sont spécifiquement axés sur les résultats. Les différents critères de cet indice composite sont pondérés et normalisés de façon à influencer proportionnellement à leur importance véritable sur les conclusions d'une évaluation.

35. L'indice en question vise à permettre aux citoyens, aux autorités publiques et à leurs partenaires d'évaluer les progrès accomplis en matière de gouvernance, ainsi que de susciter un débat constructif sur les résultats obtenus. Il comprend cinq grandes catégories de critères, qui définissent les principales dimensions des obligations qu'ont les gouvernements à l'égard de leurs citoyens : sécurité et état de droit, participation et droits de l'homme, possibilités économiques durables et développement humain.

36. L'évaluation de la gouvernance semble plus difficile que la simple évaluation de l'action gouvernementale. D'une part, ces difficultés tiennent à la complexité des processus de décision relevant de la gouvernance. « Cette perspective est beaucoup plus axée sur une conception de la prise de décisions publiques envisagée comme une activité faisant intervenir de multiples acteurs, et non seulement comme une prérogative du gouvernement, et comme un processus de négociation flou plutôt qu'une série d'événements clairement définis. »<sup>22</sup> D'autre part, la gouvernance ne se définit pas par le bon fonctionnement interne d'une organisation mais plutôt par l'obtention de résultats valorisés par des partenaires extérieurs. En d'autres termes, les critères et procédures d'évaluation employés doivent : a) établir un degré raisonnable de causalité entre les politiques adoptées et les résultats obtenus, ce qui, concrètement, n'est souvent pas très évident; b) bénéficier d'un degré acceptable de consensus entre les principaux acteurs, réseaux et partenaires sociaux intéressés en ce qui concerne la méthode adoptée.

37. Il faut, avant d'évaluer la gouvernance, avoir clairement défini les caractéristiques d'une gouvernance de qualité. Il convient également de déterminer les critères à employer avant de chercher et de mettre au point des indicateurs, et non l'inverse. On risque sinon d'établir des évaluations fondées sur ce qui est le plus facile à mesurer, c'est-à-dire généralement ce qui est le plus aisément quantifiable. Le problème des évaluations principalement quantitatives est qu'elles donnent généralement lieu à des interprétations partiales ou superficielles. Il faut donc, pour écarter ce risque, recourir à des instruments d'évaluation qualitatifs.

<sup>21</sup> <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index>.

<sup>22</sup> Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn et Joop F. M. Koppenjan (sous la direction de), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (Londres, Sage, 1997) et Rhodes, *Understanding Governance*.

38. Lors de la sélection des indicateurs relatifs à la gouvernance, il convient de prendre en compte les critères suivants :

- a) L'impact social et le lien avec les préoccupations des citoyens, bien au-delà des objectifs en matière de contrôle administratif ou des intérêts de l'administration;
- b) La contribution à l'enrichissement du débat public dans un cadre institutionnel donné;
- c) Les effets positifs sur l'acquisition de capacités d'apprentissage collectives face à des problèmes sociaux complexes;
- d) La contribution à l'amélioration de la transparence et de l'application du principe de responsabilité au sein des pouvoirs publics;
- e) Un degré raisonnable de multifactorialité, qui permette d'établir une relation de causalité suffisante entre les politiques et décisions évaluées et les résultats obtenus.

39. Deux problèmes fréquemment rencontrés dans le cadre des évaluations de la gouvernance sont à éviter. Il s'agit d'abord de ne pas disperser ses efforts et de ne pas perdre de vue ses priorités, ce qui conduirait sinon à inclure des critères très hétérogènes d'importances différentes. Le deuxième problème se pose lorsque l'on s'efforce de trouver un seul critère normatif, qui puisse servir de fondement à l'évaluation des politiques publiques de tout type. Du fait de sa complexité, ce type d'évaluation requiert un ensemble de critères, plutôt qu'un seul principe normatif. Comme cela a été précédemment mentionné, les indicateurs retenus doivent dans tous les cas comprendre des critères liés aux résultats réels ou potentiels de politiques et décisions données, ainsi que des critères liés aux procédures utilisées pour élaborer, adopter et mettre en œuvre les politiques et décisions en question.

40. Il convient de manière générale d'inclure les critères suivants (la liste n'étant pas exhaustive) lors de l'élaboration d'indicateurs visant à évaluer la gouvernance dans les sociétés contemporaines :

- a) Le respect de l'intérêt public, ou le degré selon lequel les politiques sont conformes à l'intérêt public, au lieu de viser à l'acquisition de rentes ou de céder à l'influence de groupes d'intérêts;
- b) La réalisation des objectifs explicitement adoptés ou l'application de ratios ou de normes généralement acceptés dans un domaine donné du secteur des politiques publiques;
- c) L'efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les politiques conduisent à une allocation des ressources limitées qui garantisse un rendement social élevé;
- d) La viabilité des politiques;
- e) Le traitement équitable et impartial des citoyens et le respect de la légalité;
- f) Un mode de prise de décisions démocratique et l'engagement des citoyens et des parties concernées;
- g) Le respect de la diversité et l'intégration sociale et l'égalité (égalité des chances, ainsi qu'en matière d'usage, de coût, d'accès et de résultats) des groupes défavorisés.



41. Il convient en dernier lieu de souligner que l'évaluation de la gouvernance ne peut jamais se faire de façon mécanique ou automatique. Aussi bien conçue que soit une évaluation, les indicateurs devraient conduire les évaluateurs à effectuer des analyses qui permettent de : a) prendre en compte l'influence de différentes circonstances; b) replacer les résultats obtenus dans le contexte institutionnel correspondant; c) tirer des conclusions utiles et correctes débouchant sur un débat public productif et une application adéquate du principe de responsabilité; d) réduire le risque de manipulation et favoriser l'apprentissage social. L'élaboration de mécanismes institutionnels capables de produire des évaluations intelligentes et indépendantes peut constituer un moyen de parvenir à ces objectifs.

## V. Gouvernance et administration publique

42. Les conditions essentielles à remplir pour que la gouvernance publique donne des résultats ont trait aux composantes institutionnelles et techniques de l'administration publique, par exemple sa structure organisationnelle, ses processus opérationnels, ses modalités de gestion et les compétences analytiques et opérationnelles des fonctionnaires, ainsi que leur intégrité et leur disposition à obéir aux règlements et à traiter les citoyens de manière équitable. Le processus de gouvernance risque donc d'être contesté sur le plan politique et inefficace sur le plan social si de graves problèmes institutionnels, cognitifs et organisationnels nuisent au fonctionnement de l'administration publique. Cela étant, les réformes administratives à mener dans l'ensemble du gouvernement ne perdent rien de leur importance ni de leur urgence. Si une bureaucratie adéquate reste à mettre en place dans certains pays, il convient, dans d'autres pays, de renforcer et de pérenniser une administration publique rentable et très efficace en adoptant des pratiques de gestion adaptées. De nouveaux mécanismes administratifs et même une nouvelle mentalité au sein de la fonction publique s'avèrent nécessaires dans ce nouveau contexte de gouvernance, qui requiert une administration publique plus ouverte, plus relationnelle et plus coopérative, ainsi que plus transparente et plus à même de rendre compte de son fonctionnement. Il est également recommandé de disposer de systèmes informatiques adéquats pour mettre en œuvre et généraliser ces nouvelles méthodes administratives.

43. Lorsque des organisations du secteur public cherchent à obtenir des résultats, de nombreuses tensions, qu'il convient de gérer avec discernement, apparaissent inévitablement. Ces tensions – qui semblent indiquer que les facteurs institutionnels et techniques fusionnent dans toute politique publique et prestation de services publics – s'intensifient lorsque les dirigeants doivent concilier les relations hiérarchiques avec les relations horizontales entre organismes gouvernementaux qui sont nécessaires à la coopération interorganisations, du moins dans le cas des questions de politique publique complexes et interdépendantes dont la solution ne peut aisément être définie et mise en œuvre par un seul organisme agissant de manière autonome. Les tensions les plus importantes se manifestent cependant lorsque des organismes gouvernementaux doivent interagir et coopérer selon un processus de gouvernance particulier avec des organisations économiques et civiles dont les intérêts, le pouvoir, les moyens, les informations et les connaissances peuvent être différents, voire diamétralement opposés. D'un point de vue administratif, le plus difficile en matière de gouvernance est de parvenir à coordonner des acteurs indépendants et interdépendants qui participent au processus de prise de décisions

publiques mais envisagent selon différentes approches le problème collectif à régler ou le projet public à réaliser et à les amener à débattre et à négocier de façon à parvenir à une décision conforme à l'intérêt et aux valeurs publics.

44. Les tensions s'intensifieront à mesure qu'un certain nombre de structures, de processus et de relations seront établis pour obtenir des résultats collectifs dans le secteur public. C'est tout particulièrement le cas lorsque l'on s'efforce de définir de nouveaux mécanismes d'application du principe de la responsabilité. La Division de l'administration publique et de la gestion du développement du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a recensé plusieurs obstacles à surmonter pour maîtriser les questions relatives à l'application du principe de responsabilité dans le contexte de la nouvelle gouvernance<sup>23</sup>. La tension existant entre une stratégie de gestion des risques et le renforcement de pratiques novatrices et adaptatrices permettant d'appréhender les complexités du monde moderne s'accroîtra également à l'avenir. Pour certains organismes du secteur public, il s'agit en l'occurrence de concilier l'obligation de faire respecter le cadre réglementaire et la nécessité de garantir une souplesse d'action suffisante pour obtenir des résultats. Les organismes publics doivent étudier la question afin de parvenir à un équilibre adéquat. Une autre source de tension réside dans l'antagonisme entre la centralisation des processus au sein du gouvernement, qui tend à accompagner un mode de gouvernement fondé sur la collaboration, et la délégation de responsabilités aux organismes chargés de l'exécution des activités.

45. Bien qu'il n'existe aucune solution universelle, les systèmes d'administration publique qui donnent des résultats comprennent les éléments suivants, qu'il convient de prendre en compte lors de l'établissement ou de la modification des modalités de gouvernance : une volonté politique, une culture et une communication solides; des structures de gouvernance adéquates sous la forme de commissions; des mécanismes clairement définis d'application du principe de responsabilité; des systèmes complets de gestion des risques, de respect des règlements et d'assurance; une planification stratégique, un suivi et une évaluation des résultats; des systèmes souples et évolutifs fondés sur des principes; une action efficace de part et d'autre des frontières organisationnelles<sup>24</sup>. Il s'agit d'éléments interdépendants dont la mise en pratique variera d'un pays à l'autre et selon la taille des organismes concernés, ainsi que leur structure et le cadre législatif. Il importe d'interpréter ces éléments dans le contexte d'une gouvernance collaborative.

---

<sup>23</sup> *Toward Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.07.II.H.6). Les difficultés à surmonter seront les suivantes : l'accroissement des conflits ayant trait à l'application du principe de responsabilité, par exemple entre l'obligation de rendre compte des résultats obtenus ou de la qualité des prestations et l'obligation incombant à de multiples partenaires; pour les responsables gouvernementaux, la nécessité de « décider de plus en plus souvent avec discernement des formes de responsabilisation à valoriser dans des conditions données »; l'application de plus en plus importante du principe de responsabilité parmi les responsables gouvernementaux; la diminution de la prépondérance de la responsabilisation politique; et le rôle de plus en plus important des représentants politiques, « c'est-à-dire le suivi des résultats généraux et de l'intégrité du "système de responsabilisation" » (p. 32 et 33).

<sup>24</sup> Pour en savoir plus sur chacun de ces points, voir Australian Public Service Commission, *Building Better Governance* (2008), accessible à l'adresse : [http://www.asc.gov.au/publications07/better\\_governance2.htm](http://www.asc.gov.au/publications07/better_governance2.htm).

46. À une époque de « gouvernance axée sur la performance »<sup>25</sup>, les systèmes d'administration publique doivent adopter un cadre de performance visant à garantir que les résultats obtenus cadrent avec les objectifs et soient reliés aux prévisions budgétaires et aux résultats de l'exercice financier. Cela contraindra les organismes publics à améliorer leurs systèmes, notamment ceux ayant trait à l'information financière. Il importe cependant que les mesures de performance, en particulier les indicateurs de niveau inférieur, soient définies de manière à ne pas nuire au fonctionnement de modalités plus complexes de délégation de la gouvernance. Il convient de garantir un niveau adéquat de responsabilisation tout en accordant aux prestataires extérieurs une certaine souplesse d'action et en leur permettant de répondre aux besoins de leurs clients<sup>26</sup>. En dernier lieu, il peut être difficile, en l'absence d'une volonté politique ferme et d'une mobilisation systématique, d'obtenir les résultats précédemment décrits.

## VI. Conclusion

47. L'approche de la nouvelle gouvernance, qui est une condition essentielle à un bon fonctionnement de la démocratie dans les conditions sociales actuelles, nécessite des réformes institutionnelles qui permettent aux gouvernements de s'ouvrir à la participation des citoyens à la prise des décisions publiques et notamment de favoriser l'intervention des citoyens qui sont le moins en mesure d'y participer, ou dont la participation est limitée. Dans différentes mesures, les gouvernements régissent et dirigent donc leur société selon des modalités associatives et fondées sur des réseaux pour ce qui est d'un certain nombre de questions relevant de la sphère publique, notamment lorsqu'ils font face à des défis et problèmes sociaux complexes et qu'ils ne disposent pas de ressources et de facultés suffisantes pour y remédier à eux seuls ou selon une approche hiérarchique. Il est de fait de plus en plus admis que l'engagement des citoyens ne se limite pas – loin s'en faut – aux stades de la prise de décisions. Plusieurs exemples peuvent permettre de mieux comprendre comment faire véritablement participer les citoyens à la gouvernance publique aux stades de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation, ainsi qu'à la responsabilisation des agents publics.

48. En plus de favoriser et d'encourager la participation des citoyens aux différents stades de la gouvernance, les réformes institutionnelles de la gouvernance publique doivent tenir compte de l'accroissement des interactions publiques en proposant des mécanismes qui empêchent les gouvernements d'être détournés de leurs fonctions par des groupes d'intérêts et de trahir ainsi l'engagement qu'ils ont pris en faveur de l'intérêt public. De nouvelles modalités et pratiques administratives doivent également être adoptées, car de nombreuses politiques et méthodes de prestation de services nécessiteront des relations horizontales et collaboratives entre fonctionnaires, organisations de la société civile, entreprises et autres partenaires. Il faut s'assurer que les compétences techniques des fonctionnaires sont conjuguées à des techniques de coordination, ainsi qu'au respect de la loi et à la transparence, pour que ce nouveau processus de gouvernance soit légitime, efficace et satisfaisant sur le plan social.

---

<sup>25</sup> Geert Bouckaert et John Halligan, *Managing Performance: International Comparison* (Abingdon, Oxfordshire et New York, Routledge, 2008).

<sup>26</sup> Australian Public Service Commission, *Building Better Governance* (2008), accessible à l'adresse : [http://www.asc.gov.au/publications07/better\\_governance2.htm](http://www.asc.gov.au/publications07/better_governance2.htm).