



## Conseil économique et social

Distr. générale  
23 janvier 2015  
Français  
Original : anglais

---

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

#### Quatorzième session

New York, 20-24 avril 2015

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire\*

**Instaurer la confiance envers les pouvoirs publics  
aux fins de la réalisation des objectifs de développement  
durable : mesures à prendre**

### **Redéfinir les relations et les responsabilités pour encourager la gouvernance participative et la fourniture de services publics responsables, y compris grâce à des solutions en ligne**

#### **Note du Secrétariat**

Le document intitulé « Redéfinir les relations et les responsabilités pour encourager la gouvernance participative et la fourniture de services publics responsables, y compris grâce à des solutions en ligne » est transmis ici conformément au projet de programme de travail et d'ordre du jour de la quatorzième session du Comité d'experts de l'administration publique (E/C.16/2015/1). Cette étude a été établie par Dona Scola, une membre du Comité, en prenant en considération une discussion que les membres d'un groupe de travail intersessions du Comité ont tenue sur cette question et, en particulier, en intégrant les contributions écrites des membres du Comité dont les noms suivent : Giuseppe Maria Armenia, Rowena G. Bethel, Walter Fust, Angelita Gregorio-Medel et Palouki Massina. Son contenu et les vues qui y sont exprimées n'engagent que son auteur et le Groupe de travail et n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

---

\* E/CN.16/2015/1.



## **Redéfinir les relations et les responsabilités pour encourager la gouvernance participative et la fourniture de services publics responsables, y compris grâce à des solutions en ligne**

### *Résumé*

Le présent document examine les relations et les responsabilités en jeu dans l'encouragement de la gouvernance participative et la fourniture de services publics responsables, y compris au moyen de l'utilisation de technologies de l'information et des communications, de façon à instaurer la confiance dans le gouvernement en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable. Faisant fond sur les précédents travaux du Comité d'experts de l'administration publique sur l'engagement citoyen, l'étude met l'accent sur différents modèles de gouvernance participative que l'on retrouve dans de nombreux pays et indique qu'il n'existe pas de système ou de solution qui convienne partout.

L'étude appelle l'attention sur certains facteurs clefs d'une prestation de services publics qui soit efficace, notamment la cohérence des politiques au plan horizontal et vertical, la gestion de la performance, la mesure de l'impact et la décentralisation. En outre, l'existence de citoyens éduqués participant aux affaires publiques est considérée comme un préalable à une démocratie qui fonctionne bien et devrait recevoir l'appui de stratégies visant à renforcer l'éducation civique.

L'étude rappelle que les procédures multipartites sont à même de renforcer la démocratie en accroissant les possibilités offertes pour la participation de ceux qui sont les plus directement touchés par les décisions, en particulier ceux qui se trouvent à la base, qui peuvent ne pas pouvoir faire entendre leur voix dans les procédures de la gouvernance. L'étude indique que les stratégies visant à renforcer la confiance entre le gouvernement et les citoyens offrent un moyen idéal d'exercer une influence sur les institutions non officielles et de privilégier des procédures plus ouvertes.

L'étude conclut en soulignant l'importance d'une administration centrée sur les citoyens, ceux-ci devant être au fait de leurs droits et devoirs, et de services publics efficaces, décentralisés, qui sont dispensés par des fonctionnaires compétents. Ceux-ci sont perçus comme la meilleure base pour renforcer la confiance dans le gouvernement en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable.

## I. Introduction<sup>1</sup>

1. Aucun progrès ne peut être réalisé dans la promotion de la paix, du développement et de la protection des droits de l'homme à moins que la confiance dans le gouvernement ne soit instaurée au moyen des institutions de gouvernance et d'administration publique appropriées. Pour instaurer la confiance dans le gouvernement en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable, il faut commencer par assurer la participation effective de toutes les parties concernées. La récente démocratisation et d'autres tendances ont créé des possibilités d'améliorer la participation politique, mais plusieurs de leurs carences continuent d'éloigner les citoyens d'une participation effective aux affaires publiques. Aujourd'hui, plus de décideurs sont conduits à conclure qu'il est essentiel de rechercher les obstacles qui entravent l'engagement civique effectif dans la gouvernance publique et de s'efforcer de les éliminer sans délai. Les principaux thèmes subsidiaires examinés dans la présente étude sont la redéfinition des relations et responsabilités à l'appui de la gouvernance participative, les services publics efficaces, le rôle de l'éducation civique, une démarche reflétant la diversité des parties concernées et les technologies de l'information et des communications en tant qu'outil propice à la prestation efficace de services publics de qualité.

2. Des thèmes intéressants particulièrement l'engagement citoyen ont été discutés par le Comité d'experts de l'administration publique à sa précédente session. À sa quatrième session, en 2005, le Comité a recommandé que les États Membres choisissent des approches participatives qui garantissent que les citoyens ont le dernier mot sur ce qui constitue les principes, les fondements, la valeur et l'efficacité de l'administration publique et accordent l'attention voulue à la diversité des méthodes nationales d'administration (voir E/2005/44, chap. III. B, par. 16). À la même session, le Comité a souligné également qu'il est capital de trouver une méthode avérée pour évaluer cette diminution de la confiance accordée aux pouvoirs publics et y remédier (ibid., par. 18).

3. À sa huitième session, en 2009, le Comité a recommandé que les États Membres revoient leurs arrangements institutionnels, structures, systèmes et pratiques en matière de gouvernance et d'administration publique en vue de les rendre propres à faciliter la participation des citoyens, la transparence et la responsabilisation en tant qu'éléments clefs des relations de confiance, qui étaient qualifiés d'indispensables pour relever les défis que pose la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (voir E/2009/44, chap. III, par. 40). Dans ses recommandations, le Comité a souligné que l'obligation de rendre des comptes est un élément essentiel de la performance des institutions de l'État et a invité les États Membres à renforcer les capacités cognitives et participatives de leurs citoyens; accroître les compétences professionnelles et les capacités de conseil des organismes intermédiaires et améliorer les moyens dont disposent les gouvernements et les gestionnaires publics en matière d'apprentissage et d'analyse (ibid., par. 41).

---

<sup>1</sup> La présente étude a été établie par Committee member Dona Scola, une membre du Comité d'experts de l'administration publique, en prenant en considération une discussion que les membres d'un groupe de travail intersessions du Comité ont tenue. Elle s'inspire largement des contributions écrites de Giuseppe Maria Armenia, Rowena G. Bethel, Walter Fust, Angelita Gregorio-Medel et Palouki Massina.

4. À sa neuvième session, en 2010, le Comité a recommandé que les États Membres présentent régulièrement des rapports rendant compte des mesures qu'ils ont prises pour remédier à la crise financière et économique de sorte que leurs citoyens puissent pleinement participer à la gestion de ses effets et aider à en sortir et rétablissent la foi des citoyens dans le gouvernement (voir E/2010/44, chap. III, par. 45). Au cours de la même session, le Comité a également recommandé au Secrétariat de continuer de s'employer à définir et à démontrer le rôle de la gestion de l'information et de la création de connaissances dans la gestion de la crise et dans le développement, en mettant l'accent à la fois sur les mécanismes formels et informels de gestion publique et de participation citoyenne (ibid., par. 47).

## **II. Mise en place et pratique d'une gouvernance participative**

5. Les contextes historique et culturel sont des facteurs déterminants du système politique auquel aboutissent les processus d'édification de la nation. La question clef pour un de ces systèmes est de savoir comment organiser au mieux le pouvoir dans une société donnée. Dans les sociétés où une approche directive prévaut, le pouvoir est détenu et la décision exercée exclusivement par un gouvernement central et une élite composée de personnes influentes ou un parti politique dominant, tandis que l'approche participative se caractérise par l'inclusion des parties prenantes, l'édification de communautés et le fonctionnement de collectivités locales sur la base de règles communément définies et d'un partage du pouvoir dans la pratique. Comprendre la politique et la gouvernance dans un pays donné permet de connaître ce qui sous-tend l'organisation de sa prestation de services ainsi que ses structures de responsabilisation pour les collectivités et tous les niveaux des pouvoirs publics.

6. Le *World Public Sector Report 2008*<sup>2</sup> (Rapport mondial sur le secteur public 2008) définit la gouvernance participative comme le droit de tout citoyen de participer à la prise de décisions, en particulier au niveau de l'administration locale. La participation du public est aujourd'hui largement acceptée comme une norme de bonne gouvernance pour le développement durable. En conséquence, l'engagement citoyen, en tant que moyen d'engager des réformes essentielles et de réaliser une croissance profitant à tous est devenu un objectif de développement souvent déclaré, qui mérite un large appui institutionnel et des investissements conséquents. Le renforcement des capacités de toute société d'y parvenir est une dimension essentielle du thème de la gouvernance participative<sup>3</sup>.

7. L'importance de la gouvernance participative a été également soulignée à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en juin 2012, lors de laquelle les États Membres ont décidé de lancer un processus visant à formuler un ensemble d'objectifs de développement durable. Un groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable composé de 30 membres a été chargé d'élaborer une proposition concernant

---

<sup>2</sup> Voir *World Public Sector Report 2008: People Matter - Civic Engagement in Public Governance* (Publication des Nations Unies, n° de vente E.07.II.H.11), Disponible à l'adresse <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028608.pdf>.

<sup>3</sup> Angelita Gregorio-Medel, « The role informal and formal institutions in citizen engagement », octobre 2014. Disponible à l'adresse [http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Formal-Informal%20Institutions\\_Citizen%20Engagement\\_AGregorioMedel.docx.pdf](http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Formal-Informal%20Institutions_Citizen%20Engagement_AGregorioMedel.docx.pdf).

les objectifs de développement durable. Il a identifié dans celle-ci 17 objectifs et 169 cibles. Deux de ces objectifs présentent l'engagement citoyen comme un outil essentiel pour la réalisation des objectifs du développement durable<sup>4</sup>:

- Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes;
- Objectif 17 : Revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens de ce partenariat

8. La cible 16.7 de l'objectif 16 proposé demande expressément aux États Membres de faire en sorte que le processus de prise des décisions soit souple, ouvert à tous, participatif et représentatif à tous les niveaux. La cible 16.10 demande aux États Membres de garantir l'accès du public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux. L'accès à l'information est fondamental pour la réussite de l'engagement citoyen. Plus précisément, à propos de partenariats multipartites, à la cible 17.17, les États Membres sont priés d'encourager et de promouvoir la constitution de partenariats publics et public-privé et de partenariats de la société civile qui soient efficaces, en faisant fond sur l'expérience acquise et les stratégies de financement appliquées en la matière. Il convient de noter également qu'au titre de l'objectif 16, les États Membres sont priés de mettre en place, à tous les niveaux, des institutions ouvertes.

9. Organiser la participation à tous les niveaux est un investissement dans l'instauration de la confiance. Les différentes parties prenantes doivent connaître les domaines dans lesquels elles peuvent participer et savoir quand leur participation est nécessaire. Il est également important que les citoyens comprennent comment les droits relatifs au lancement de leurs initiatives personnelles sont formulés. De plus, il importe de préciser qui peut faire des propositions et comment s'organisent les processus de formation de l'opinion à tous les niveaux et dans toutes les institutions.

10. Souvent, les décideurs doivent apprécier le rapport entre la demande reconnue de participation locale et le renforcement des capacités. Alors que les gouvernements qui ont choisi de développer les capacités internes en faveur de l'engagement citoyen se voient ainsi offerts certaines possibilités et sont confrontés à certains problèmes, ils doivent s'y préparer, par exemple en définissant et en assumant certains rôles et en assurant l'acquisition des compétences requises pour assumer ces rôles, ainsi qu'en faisant naître chez les décideurs une capacité authentique d'écoute des citoyens.

11. Il n'existe pas de système ni de solution qui convienne partout. Les sociétés, nations, cultures et acteurs diffèrent foncièrement dans le monde entier. En conséquence, on trouve différents modèles de gouvernance participative dans de nombreux pays. L'objectif devrait être de ne pas exporter les modèles existants ou de vanter les mérites de certains résultats en particulier, comme si les modèles en question étaient des participants à un concours de beauté, mais d'assurer l'accès à l'information et de partager les connaissances et le savoir-faire concernant ces modèles. Assurément, l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer un rôle important en créant des maisons et des plateformes de connaissances et en assumant la fonction de courtier ou de médiateur entre gouvernements, institutions et réseaux d'experts.

<sup>4</sup> « Open Working Group proposal for sustainable development goals », Disponible à l'adresse <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>.

### **III. Services publics efficaces**

12. La fonction clef de l'administration publique est d'appliquer les décisions du gouvernement et de fournir des services aux citoyens en fonction de leurs besoins, devoirs et responsabilités. L'ensemble des services, qui dépend de besoins fondamentaux définis pour la société et ses parties prenantes, pourrait être assuré au moyen de la législation. L'accessibilité matérielle, l'accessibilité financière et la rapidité de la prestation des services sont essentielles pour instaurer la confiance dans le gouvernement. Tous ces objectifs sont valables pour chacun des niveaux de gouvernement où le service public est organisé et administré. Les citoyens bien informés savent où obtenir des services et comptent que la prestation des services sera rapide, peu coûteuse, fiable et prévisible. Dans le cadre du processus de redéfinition des relations et responsabilités, il est important de garder à l'esprit le principe selon lequel la fonction de l'administration publique est d'être là pour les citoyens et non l'inverse.

13. Pour fonctionner convenablement afin de réaliser les objectifs susmentionnés, l'administration publique a besoin d'agents de la fonction publique qui soient bien formés et capables, d'outils et de processus modernes et de solides infrastructures. Cela semble faisable, mais dans la pratique, des problèmes se posent souvent, à commencer par l'absence de règles d'engagement et de compétences suffisantes pour que le personnel en poste puisse s'acquitter efficacement de ses fonctions. Le manque de transparence dans le recrutement et la gestion de la performance et les mesures correctives connexes sont souvent la cause du faible niveau de confiance des citoyens. De plus, l'attrait d'une carrière dans l'administration publique dépend fortement des traitements et avantages proposés. La prestation des services publics devant consister dans des activités visant à satisfaire les besoins exécutés au nom de la population, un code de conduite ou d'éthique à l'intention des fonctionnaires sera important pour instaurer ou maintenir la confiance dans le gouvernement.

14. L'information du public ne consiste plus dans une transmission par l'administration depuis une source unique vers de multiples cibles, mais dans une transmission de plus en plus interactive depuis de nombreuses sources vers de nombreuses cibles. Les fonctionnaires de l'administration publique doivent donc être mieux formés dans les domaines de la communication et des médias et avoir des capacités suffisantes pour relever les défis croissants. Les médias sociaux offrent des possibilités d'accroître l'efficacité de la communication et nécessitent des capacités pour gérer une communication fortement interactive. Ces nouveaux médias induisent un changement car ils nécessitent une interactivité accrue entre la fourniture et la demande de services.

#### **A. Cohérence des politiques**

15. Les administrations publiques sont généralement organisées en ministères ou unités analogues, en fonction des systèmes politiques, des grandes orientations et des services correspondants. En tant que composante du système, l'administration publique est divisée à un niveau inférieur en bureaux et sous-unités. La structure des pouvoirs publics et du cadre institutionnel peut avoir pour effet d'accroître ou de diminuer la cohérence. En conséquence, il est indispensable de revenir sur le modèle cloisonné de pouvoirs publics dans lequel il y a une reproduction des

activités sans coordination et collaboration appropriées entre bureaux et agences. Sortir de ces situations demeure un problème majeur dans de nombreux pays.

16. S'agissant des grandes orientations, il est également important de distinguer entre la cohérence horizontale et verticale, en particulier au niveau de l'administration centrale. La cohérence passe par des efforts visant non seulement à élaborer de meilleures politiques, mais aussi à faire en sorte que les pouvoirs publics s'emploient à fournir des services publics de façon ciblée et à moindre coût. La cohérence est un moyen de prévenir les excès et de mettre en évidence que les institutions politiques et l'administration publique, qui paraissent avoir plus besoin de coopération que de coordination, peuvent travailler de concert. La cohérence verticale dépend des priorités politiques et fait souvent l'objet de luttes d'influence féroces. Il est important de disposer de règles d'engagement claires afin d'éviter que les processus ne soient faussés et qu'il y ait des luttes ouvertes.

17. Souvent les gouvernements changent à la suite d'élections. À ce propos, l'administration publique devrait dans une large mesure être garante de la continuité et de la fiabilité dans le temps. Une administration publique continue doit être perçue non comme une menace pesant sur les politiciens mais comme un atout. Les bons fonctionnaires devraient toujours garder à l'esprit qu'ils ne sont pas simplement soumis au bon vouloir des politiciens. Ils doivent servir les intérêts de la population et non ceux de groupes ou de partis politiques particuliers. En conséquence, la cohérence politique en faveur d'une meilleure prestation des services publics, en particulier durant les périodes de transition entre gouvernements, revêt une importance extrême pour garantir la continuité de services publics de qualité.

## **B. Gestion de la performance et mesure de l'impact**

18. Les normes de service et de performance pour tous les niveaux de l'administration publique sont importantes tant pour la prestation des services que pour la gestion dans son ensemble. Des outils d'évaluation de la performance sur une base annuelle sont d'accès aisé. Il est judicieux d'appliquer ce type de méthode dans le contexte de la rémunération et du perfectionnement du personnel.

19. La mesure de l'impact peut être considérée comme une composante du contrôle stratégique dont l'objectif final est de déterminer si l'administration non seulement fait les choses comme il faut mais aussi fait ce qu'il faut. De nouvelles méthodes sont régulièrement mises au point pour mesurer l'impact. Les technologies de l'information et des communications offrent de nouveaux outils pour procéder à des évaluations rapides des demandes de renseignements des citoyens. La mesure des produits (le rapport entrées/sorties) devrait être complétée par une évaluation des résultats.

20. Les médias indépendants jouent un rôle important dans le suivi de la performance et l'établissement de rapports connexes, mais ils peuvent souvent être biaisés. L'administration publique devrait donc être en mesure d'agir et de réagir. À ce propos, une stratégie axée sur les façons de communiquer avec les médias et le public est non seulement importante mais nécessaire. La communication doit être organisée résolument et les fonctionnaires formés en conséquence.

## C. Décentralisation

21. L'organisation de la décentralisation du pouvoir entre les différents échelons des pouvoirs publics – central, provincial et local – comme prévu dans les constitutions, les lois et les règlements, est pertinente dans le cadre de la prestation de services efficaces et l'instauration de la confiance dans le gouvernement. L'expérience montre que plus les citoyens sont éloignés des décisions politiques qui sont prises, plus il est difficile de les informer et de les convaincre des avantages liés à ces décisions. C'est la proximité de ceux qui répondent aux préoccupations des citoyens et la pertinence de leur discours local qui font naître le sentiment agréable d'être pris au sérieux et de participer effectivement.

22. La décentralisation devrait rapprocher la prise de décisions de la population, mais elle entraîne la nécessité d'accroître la responsabilité des autorités locales en matière de prestation de services de base. Parallèlement, il devient plus nécessaire de renforcer les capacités locales. Il faudrait accroître la capacité de dialoguer avec les citoyens et les organisations de la société civile en vue d'améliorer la prestation des services et d'atteindre les objectifs de développement durable.

23. Ces dernières années, on a noté un élan au niveau international en faveur d'une réduction du pouvoir du gouvernement central et du transfert des fonctions et responsabilités de celui-ci aux échelons provincial et local. Toutefois, les compétences au niveau local étaient souvent insuffisantes pour se charger du transfert, ce qui s'est traduit par une déconcentration du pouvoir et des fonctions plutôt que par une véritable décentralisation. Lorsque les fonctions, devoirs et compétences ne sont pas en harmonie les uns avec les autres, les efforts de décentralisation n'offrent pas de bons résultats. Dans de nombreux cas, on relève le fonctionnement d'un système mixte qui se traduit souvent par des conflits et une mauvaise gestion. Redéfinir ainsi les relations et responsabilités peut avoir pour effet de réduire et non de renforcer la confiance dans le gouvernement.

## IV. Éducation civique

24. Un préalable au bon fonctionnement des démocraties est la participation de citoyens éduqués aux affaires publiques. En tant que participants, les citoyens devraient connaître leurs droits et faire preuve d'un engagement à l'égard de leurs devoirs de façon à contribuer à la promotion des intérêts de la société. Les bons citoyens ne sont pas que des consommateurs de services publics et des contribuables. Ils sont en effet responsables de la bonne organisation de la vie publique, de la façon dont on s'attaque aux problèmes et de l'élection des politiciens au parlement et, dans de nombreux pays, au poste de chef d'État.

25. Sans une administration publique compétente, bien formée et prête à servir, la prestation des services devient fort compliquée et fait que le citoyen en tant que consommateur juge son expérience frustrante et déplaisante. Il n'est pas possible pour l'administration publique d'entreprendre toute action à grande échelle sans que le public ait appris que la collaboration avec l'administration et les autres acteurs aux fins de la prestation des services publics est un droit qui fait naître également des responsabilités pour tous. Si la participation au nom de la prestation de services n'est pas conçue comme constituant un « bien commun », c'est-à-dire en se préoccupant en permanence de la conscience collective, tous les plans susceptibles

d'être élaborés risquent de ne pas répondre aux attentes du public en ce qui concerne le développement durable.

26. La mesure dans laquelle cette responsabilité est respectée dépend fondamentalement de la façon dont les droits et devoirs civiques sont expliqués et compris et dont les jeunes sont prêts à assumer leur rôle de bon citoyen. C'est pourquoi à tous les niveaux d'enseignement, des cours adéquats d'éducation civique doivent être définis et incorporés dans les programmes scolaires obligatoires. Il va de soi que les valeurs et pratiques démocratiques s'apprennent également au sein de la famille, à table, pour ainsi dire. La démocratie est un dialogue. Pratiquer un dialogue constructif est un investissement dans l'éducation civique, comme cultiver le respect des autres et de leurs idées ainsi que des minorités et de leurs droits, et encourager à dispenser des soins pour le bien commun au niveau local. Les dépenses afférentes à l'éducation civique sont des investissements à haut rendement qui donnent de bons résultats dans la démocratie et le fonctionnement de la gouvernance participative.

27. Un autre moyen d'autonomiser les populations est de leur assurer l'accès à l'information ouverte, aux lois du pays et aux règles de la gouvernance. L'accès à l'information publique est essentiel et plus important pour l'autonomisation que les campagnes électorales. Les gens devraient être informés des perspectives qui sont les leurs de se porter candidats à une charge publique et de se faire élire, et de la meilleure façon de se préparer à exercer des fonctions publiques. Néanmoins, dans de nombreux pays, il est difficile d'avoir accès à l'information sur les lois et encore plus difficile de revendiquer un droit en vertu de la loi. Si l'état de droit et ses principes ne sont pas compris ou ne sont pas respectés, la tendance à briser les règles ou à ignorer la loi se développera. Le non-droit, le mépris des règles et l'existence de procédures peu claires ou mal appliquées conduisent à l'insécurité et à des déficiences dans la prestation des services, ce qui diminue la confiance dans le gouvernement.

28. Les citoyens, pour leur part, devraient connaître non seulement leurs droits mais aussi leurs devoirs. Ils devraient donner leur préférence à une approche collaborative de la prestation des services fondés sur les besoins. Des solutions électroniques et utilisant les téléphones mobiles peuvent accroître la rapidité, la transparence et la responsabilisation ainsi que la fiabilité de la prestation de services. Les nouvelles technologies de l'information et des communications offrent un nombre infini de possibilités mais exigent également au préalable des lois de procédure qui soient claires. Elles doivent également être sûres et conviviales et offrir des solutions fiables. En prenant les mesures requises, ces technologies peuvent jouer un rôle complémentaire aux côtés de l'éducation civique pour renforcer la confiance dans le gouvernement.

## **V. Approche multipartite et sans exclusive**

29. Dans les régimes démocratiques, le gouvernement détient le pouvoir exécutif, le parlement exerce le pouvoir législatif et le système judiciaire exerce son pouvoir au niveau des juridictions et interprète et applique les lois. On peut considérer que la société comprend la société civile, le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les médias et les milieux universitaires, y compris les établissements de recherche, ainsi que d'autres secteurs. L'approche multipartite

constitue à la fois un cadre et un moyen d'engagement, bien qu'elle ne soit pas un moyen de légitimation. Les processus multipartites peuvent et doivent renforcer la démocratie en accroissant les possibilités de participation effective de ceux qui sont le plus directement touchés par les décisions, en particulier ceux à la base, qui souvent ne peuvent pas faire entendre leur voix dans le cadre de la prise de décisions. L'approche multipartite devrait renforcer la démocratie d'une part en faisant en sorte que les décisions prises répondent et soient adaptées aux préoccupations locales et à l'ensemble élargi de groupes qui doivent supporter les conséquences de l'application de ces décisions, d'autre part en rendant les processus démocratiques plus souples et mieux adaptés, et capables d'évoluer face au changement des contextes, circonstances, technologies et populations touchées<sup>5</sup>.

30. L'interaction entre les parties prenantes, y compris les modalités de cette interaction, est essentielle, car elle contribue sensiblement au renforcement du capital social d'une nation. Souvent, toutefois, les parties prenantes comprennent difficilement leurs intérêts et moyens de fonctionnement respectifs, ainsi que leurs langues respectives. Il est plus facile de parler de dialogue multipartite que d'en conduire un de façon réussie. La nature des règles fondamentales devrait être présentée clairement à tous, de façon à garantir le respect mutuel et la compréhension des préoccupations respectives et la volonté de parvenir à un compromis en faveur de solutions satisfaisantes. La nature du processus d'élaboration des décisions du gouvernement à tous les niveaux est le facteur clef d'une approche non exclusive et participative. Au niveau local, où généralement les acteurs se connaissent mieux et où la proximité facilite le partage des préoccupations, les décisions peuvent être prises plus rapidement qu'aux autres niveaux. Le problème qui se pose en la matière est souvent l'absence de confiance mutuelle, raison pour laquelle le caractère non exclusif d'une approche multipartite est essentiel, tout comme l'affectation appropriée d'un rôle modérateur lorsque les initiatives susmentionnées sont entreprises.

## **A. Institutions officielles et non officielles**

31. Les institutions officielles et non officielles agissent les unes avec les autres pour donner corps aux objectifs et résultats en matière de développement. Les institutions (publiques) officielles comprennent des entités telles que les assemblées législatives, les tribunaux, les services publics et la police. Selon Douglass C. North, les institutions de ce type comprennent des « règles formelles (constitutions, lois, droits de propriété) » ainsi que des « contraintes informelles (sanctions, tabous, coutumes, traditions et codes de conduite) »<sup>6</sup>. En d'autres termes, la distinction

---

<sup>5</sup> Michael Gurstein, « In defence of multistakeholder processes », Gurstein's Community Informatics », entrée de blogue mise en ligne le 21 mars 2013. Disponible à l'adresse <https://gurstein.wordpress.com/2013/03/21/in-defense-of-multistakeholder-processes/>.

<sup>6</sup> Voir Graham Smith, Centre for the Study of Democracy, Université de Westminster, « Options for participatory decision-making for the post-2015 development agenda », étude réalisée pour la réunion du Groupe d'experts des Nations Unies sur les institutions officielles/non officielles pour l'engagement citoyen en faveur de la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015, octobre 2014. Disponible en anglais à l'adresse <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN93599.pdf>. Voir également Douglass C. North, « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 1 (winter 1991), p. 97-112.

réside dans les règles qui sont établies et appliquées par l'État, par opposition à celles qui le sont par d'autres entités, telles que les groupes religieux et les syndicats. Toutefois, les spécialistes se réfèrent parfois aux institutions publiques officielles/non officielles en tant qu'organisations. Selon Smith (voir note 6 ci-dessous) : « Helmke et Levitsky font une distinction expresse entre les « institutions en tant que normes et règles » et les « institutions en tant qu'organisations » (p. 3) ». Au niveau des organisations, la distinction est opérée « entre les institutions publiques non officielles qui sont des créatures juridiques (instituées par les autorités publiques) et celles qui voient le jour de façon organique au sein des communautés » (ibid.). Cette question est fort complexe, en particulier dans la perspective de l'équilibre entre l'élaboration des politiques et des programmes. Étant donné que l'analyse contextuelle est essentielle pour fixer les priorités afin de parvenir au mieux, par des approximations successives, à de meilleurs résultats, il est nécessaire de mieux comprendre l'interaction complexe entre les deux types d'institution. De récentes discussions ont montré qu'une séparation rigide entre les unes et les autres n'est pas constructive et conduit souvent à des analyses fallacieuses et confuses et, partant, à l'établissement d'objectifs mal étayés.

32. Les échanges sont régis par un ensemble d'institutions officielles (contrats, délégations de pouvoir) et un ensemble d'institutions non officielles (normes, pratiques courantes) qui sont profondément imbriqués. Toutefois, en majeure partie, les institutions non officielles sont traitées comme des forces externes produisant des modifications des avantages retirés du recours à des structures officielles différentes, et les institutions officielles comme permettant simplement de remplacer des éléments régissant les échanges informels.

33. Opérer une distinction entre institutions officielles et non officielles peut être révélateur. Les deux types d'institution ont un rôle à jouer, en particulier dans le règlement des problèmes notoirement épineux: les institutions officielles assurent une mise en œuvre stricte, tandis que les non officielles recourent à des approches en matière de conformité qui sont ancrées dans les coutumes et traditions locales. Une question intéressante, qui peut servir de base pour comprendre les interactions entre les institutions officielles et non officielles est de voir quand et comment les institutions officielles apportent un appui ou sont préjudiciables aux contributions des institutions non officielles, et comment la participation de certaines institutions non officielles peut conduire à une défaillance hiérarchique, ce qui peut justifier que les décideurs imposent des contraintes concernant les limites des organisations officielles.

34. Les institutions non officielles peuvent travailler en synergie avec les institutions officielles. Elles peuvent améliorer la prestation de services publics, faciliter le passage à une gouvernance ouverte à tous et promouvoir la réconciliation sociale dans les situations de conflit. Dans d'autres cas, toutefois, elles peuvent concurrencer les institutions officielles, en particulier dans le cas de réseaux clientélistes. Travailler avec les acteurs informels signifie pour le moins reconnaître leurs rôles. En outre, il est important d'engager un dialogue avec eux afin de garantir les droits de tous.

35. Le gouvernement, du fait de son champ d'action qui découle de son pouvoir, peut exercer une influence sur les institutions non officielles. Cependant, le rôle qu'il peut jouer dans la modification des institutions non officielles est fort limité. L'établissement de la démocratie par l'État peut exercer une influence positive

importante s'agissant des possibilités de réforme des institutions non officielles. Pourtant, la démocratie formelle à elle seule ne suffit souvent pas dans la mesure où l'influence du gouvernement sur la vie de la famille demeure limitée, voire inexistante, en particulier dans les zones rurales. La pratique du clientélisme peut traduire des croyances culturelles fortement partagées concernant une gouvernance bonne et légitime. Les relations informelles, qui jouent un rôle prédominant dans le clientélisme politique, peuvent s'associer à l'administration officielle d'une façon qui subvertit énormément le type de bonne gouvernance qui sous-tend les notions occidentales de démocratie.

36. Instaurer la confiance entre institutions officielles et non officielles, en particulier entre le gouvernement et les citoyens, est le meilleur moyen d'influencer les institutions non officielles et de faciliter la mise en œuvre de processus moins exclusifs. De plus, la clef de l'instauration de la confiance est d'éviter la concurrence entre les institutions officielles et non officielles. Au lieu de mettre l'accent sur une réforme réglementée, les décideurs devraient envisager de recourir à des stratégies indirectes pour influencer les acteurs locaux. Il est important de comprendre les situations dans lesquelles il peut être bénéfique de les mettre en relation.

37. Les questions touchant à la confiance, aux politiques et aux institutions sont interdépendantes et se chevauchent. Elles représentent des facteurs à prendre en considération dans le cadre de la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015. De nombreux spécialistes des sciences sociales reconnaissent l'importance de la confiance pour l'établissement de bonnes relations sociales entre les gens et les sociétés et pour diminuer les coûts de transaction. Les facteurs institutionnels informels et les facteurs modernes peuvent se combiner de façon harmonieuse et créative pour relever le défi de la croissance et du développement durable dans le cadre de l'après-2015. Intégrés, ils peuvent non seulement coexister et apporter un appui mutuel, mais aussi faciliter la création d'institutions et de systèmes innovants et efficaces.

38. Malgré la diminution de la confiance du public dans le gouvernement, le gouvernement fondé sur les idéaux démocratiques demeure encore le régime préféré des citoyens. La durabilité de l'environnement nécessitant une démocratie durable, les espaces au niveau local peuvent être le lieu où les processus démocratiques axés sur le développement peuvent être incorporés et institutionnalisés.

## **VI. Les technologies de l'information et des communications en tant qu'outil et que catalyseur de la prestation de services publics de qualité**

39. Les pays en développement sont encouragés à accélérer les efforts faits pour assurer un accès abordable à des technologies et systèmes d'appui bien conçus. Pour cela, il faut assurer la durabilité de ces technologies et les adapter aux environnements particuliers des personnes ciblées par les services. Faire en sorte qu'elles soient adaptées aux besoins et contextes nationaux et locaux fait progresser la participation de tous les acteurs locaux aux processus gouvernementaux officiels. Les technologies, en particulier les technologies de l'information, améliorent et accélèrent l'engagement avec les gens, mais il n'y a pas de recette miracle.

40. Les gouvernements doivent mettre en place de bonnes politiques conçues dans le but de couvrir le champ de l'administration en ligne et les applications mobiles et de fixer les priorités les concernant. Sinon, les gouvernements encourent le risque de se retrouver avec toutes sortes de politiques et une croissance exponentielle des dépenses sans avoir acquis la conviction ou les preuves nécessaires pour adopter la conduite appropriée. Le problème en général est que les membres du gouvernement ou les hauts fonctionnaires ne sont pas nécessairement familiers avec les possibilités technologiques et les solutions appropriées. Pour que l'établissement des politiques et l'utilisation des outils soient appropriés, il faut une bonne combinaison d'approches de haut en bas et de bas en haut. Des évaluations périodiques contribuent à éviter de lourdes dépendances unilatérales à l'égard des prestataires, qui conduisent à des augmentations incontrôlées des coûts. Les marchés publics devraient être passés de façon transparente, conformément à un mandat bien élaboré et des critères de sélection pertinents.

41. L'industrie des technologies de l'information et des communications tend à mettre au point des produits dont la durée de vie est courte. Les utilisateurs ont des listes de souhaits ouvertes et sont tentés par des solutions qui vont bien au-delà de leurs besoins et de ce qu'ils peuvent se permettre. En conséquence, les projets TIC doivent être planifiés avec soin; de plus, il convient d'effectuer une analyse exhaustive des caractéristiques exigées. Non seulement il faut souligner l'importance des solutions en ligne pour relever un certain nombre de défis, mais il est indispensable de faire en sorte que les solutions soient à la fois réalisables et gérables dans les différents contextes des États Membres. Il est important également de traiter les préoccupations concernant les menaces que les solutions en ligne peuvent poser à la souveraineté, en particulier des petits États en développement et des pays les moins avancés.

42. Cependant, les gouvernements étant très souvent soumis à des contraintes de temps, ils utilisent les services en ligne. La gestion des dossiers ne reçoit pas toujours la priorité qu'elle mérite et la question de la transparence est parfois négligée. L'administration peut hésiter à opter pour l'examen des processus et des lois de procédure par crainte de renoncer à la liberté de pouvoir procéder à des interprétations au cas par cas. Les procédures qui sont rigoureusement pensées ont un effet immédiat au plan du renforcement de la responsabilité et réduisent les possibilités de verser dans la corruption et/ou de dispenser des faveurs.

43. En outre, au cours de la décennie écoulée, un nombre croissant de citoyens dans le monde ont exigé que leur droit fondamental de s'engager dans l'élaboration des politiques soit reconnu et que leur gouvernement devienne plus transparent et davantage comptable. Reconnaisant les droits des citoyens, les gouvernements du monde entier ont répondu en embrassant le concept de gouvernement ouvert, y compris les trois éléments centraux que sont la transparence, la participation et la collaboration.

44. Les données ouvertes sont un préalable et un ferment du gouvernement ouvert. Les données ouvertes et le gouvernement ouvert peuvent jouer un rôle majeur dans la bonne gouvernance en préparant le terrain à une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens, dans le cadre de laquelle toutes les parties prenantes travaillent ensemble pour le bien commun de la société. Le principe selon lequel l'information et les données devraient être rendues accessibles à tous sans aucune restriction au plan de l'accès, de la réutilisation et de la redistribution sous-tend

l'expression « données ouvertes »<sup>7</sup>. Si des masses d'information produites par les agences gouvernementales sous la forme de documents et de données sont rendues accessibles selon les principes applicables aux données ouvertes, elles peuvent alors être qualifiées de données publiques en libre accès.

45. Dans le cadre du débat sur les données publiques en libre accès, on s'intéresse de plus en plus au rôle de la technologie dans l'engagement citoyen. Toutefois, la question du stockage et de l'utilisation des données est souvent négligée dans les projets TIC. Les citoyens veulent savoir si leurs données personnelles sont sécurisées et ne sont pas détournées car, malgré les nombreux avantages liés au libre accès des données publiques, celui-ci présente également des aspects négatifs et des risques. Certains de ces risques concernent des questions ayant trait à la vie privée et aux données qui peuvent être personnalisées et détournées au détriment des particuliers, des communautés et des groupes sociaux. Ces risques étant très lourds, le processus de publication de ce type de données doit faire l'objet d'une planification soignée. Dans le même ordre d'idées, s'agissant des mégadonnées, les questions soulevées sont actuellement plus nombreuses que les réponses apportées. L'analyse des mégadonnées ouvre de nouvelles possibilités en matière de qualité de la prise de décisions par l'administration publique, mais les problèmes concernant l'utilisation des données, la confidentialité et la sécurité constituent des défis pour l'administration publique, et les gouvernements peuvent avoir à assumer de nouvelles responsabilités à l'égard de leurs citoyens.

46. Les TIC ont déjà permis au monde du développement de progresser fortement et ils offrent la possibilité d'accélérer le développement durant les prochaines années. Toute aussi importante, toutefois, est la question de la sécurité des TIC et de la cybersécurité sous toutes ses formes (y compris la sécurité s'agissant, entre autres, des citoyens, des gouvernements, des entreprises et du monde universitaire), qui se pose depuis quelques années. La nécessité pour la communauté internationale de faire en sorte que ceux qui entrent dans le cyberspace se sentent en toute sécurité et aient pleinement confiance dans le monde numérique est au cœur de la question. Les discussions sur cette question sensible doivent être conduites de façon holiste et coordonnée selon les principes importants pour l'Organisation des Nations Unies, tels que l'état de droit, la paix et la sécurité, le développement durable, la gouvernance, les droits de l'homme et la réduction des risques de catastrophe. Améliorer la compréhension mutuelle entre les États Membres est essentiel pour élever le niveau de la coopération entre toutes les parties prenantes.

47. Pour renforcer la confiance et la sécurité dans le monde numérique, les autorités publiques et le secteur privé doivent développer les moyens et coopérer de façon effective. Le secteur privé n'est pas sous des tirs croisés qui ne concernent que nombre de conflits nationaux, car ce sont les entreprises et les autres organisations non étatiques qui généralement jouent un rôle décisif en mettant fin aux conflits dans le monde numérique. Les acteurs non étatiques tendent à faire preuve de la souplesse, des compétences spécialisées et de la capacité nécessaires pour défendre le cyberspace définitivement. Par ailleurs, le secteur privé est également vulnérable aux menaces qui se posent dans le monde numérique. Il est

---

<sup>7</sup> Division de l'administration publique et de la gestion du développement, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, « Guidelines on open government data for citizen engagement » (ST/ESA/PAD/SER.E/177) (Directives sur la transparence des données publiques aux fins de la participation des citoyens), 2013.

confronté à des risques informatiques tels que la perte ou le vol d'informations confidentielles, la perte de réputation et la perte directe due à des actes de malveillance.

## **VII. Conclusion**

48. S'agissant du renforcement de la confiance dans le gouvernement, la gouvernance participative, ou droit des citoyens de participer aux processus démocratiques de prise de décisions, passe par une administration publique axée sur le citoyen ainsi que des citoyens qui soient bien informés sur leurs droits et devoirs civiques. Des services publics efficaces, dispensés par des fonctionnaires compétents appliquant des politiques cohérentes, visant à obtenir des résultats à un niveau décentralisé aussi proche que possible des citoyens, peuvent grandement contribuer au renforcement de la confiance dans le gouvernement. L'éducation civique, qui est un préalable au bon fonctionnement des démocraties, renforce les moyens d'action des citoyens et peut renforcer encore leur confiance dans le gouvernement. Des approches multipartites ouvertes, ainsi que les institutions non officielles, peuvent contribuer à la redéfinition des relations et responsabilités pour encourager la gouvernance participative. Enfin, les TIC, en tant que ferment de solutions en ligne, les données publiques en libre accès et la cybersécurité peuvent également contribuer au renforcement de la confiance entre l'État et les acteurs non étatiques. Renforcer la confiance dans le gouvernement rendra les États Membres mieux à même de parvenir à la réalisation des objectifs de développement durable.

---