

16th Session of the Committee of Experts on Public Administration (CEPA)

24 to 28 April 2017

Written Statement by Fondation Genereuse Developpement

Agenda item 3: Ensuring effective implementation of the Sustainable Development Goals through leadership, action and means, (d) Development of principles of effective governance

INPUT 1:

Le développement des principes d'une gouvernance efficace.

Pour l'essor de principes d'une gouvernance efficace dans le champ du développement durable: Quatre approches conceptuelles majeures et incontournables.

Le concept de Gouvernance, compris généralement comme un processus de démocratisation des choix est souvent présenté comme étant le 4eme pilier du développement durable. Aussi, plus qu'une quatrième dimension qui s'ajouterait artificiellement à un corps plus général, la gouvernance se déduit assez logiquement d'une problématique pluridimensionnelle qui prend acte de la complexité du réel pour admettre la complexité des schémas de décision.

Cependant, dans le cas du développement durable, et en particulier pour les risques globaux, la situation de départ est celle de problématiques mal structurées, d'acteurs nombreux et mal identifiées, d'intérêts fortement divergents, et de rapports de forces défavorables.

C'est pourquoi, la Gouvernance ne peut se concevoir comme un ensemble de principes à priori, mais comme tout architecture, un ensemble de pratiques nées de défis concrets que les sociétés doivent relever et qui petit à petit font système jusqu'à permettre la formulation de principes généraux. Il est donc plus juste de parler d'émergence progressive de principes d'une théorie de la bonne gouvernance ou d'une gouvernance efficace à partir de l'observation de problèmes, de pratiques et d'innovations revenant de manière récurrente. En d'autres termes, l'émergence de principes d'une gouvernance de qualité et efficace doivent donc être en grande partie construite. Pour ce faire, cette construction doit s'articuler autour de quatre approches conceptuelles apparaissant indispensables: l'approche conceptuelle de gestion de la confiance, l'approche conceptuelle de gestion de la pluralité, l'approche conceptuelle de gestion de l'incertitude et de la complexité; l'approche conceptuelle de gestion du rapport de forces.

La gestion de la confiance

La première approche conceptuelle apparaît comme étant très classique et vise à rendre les procédures de gouvernance plus crédibles. A ce niveau, il s'agit essentiellement de rationaliser, de crédibiliser, de moderniser l'action publique en rendant les administrations comptables de leurs actions, en donnant plus d'indépendance à l'expertise, en réduisant la bureaucratie, en développant la transparence et l'accès à l'information, en favorisant la participation aux décisions avec pour ligne de mire la reconstruction d'une certaine confiance

envers les institutions publiques. Tout cela en principe appelle des solutions pragmatiques, dans un registre qui est celui du «design institutionnel».

La gestion de la pluralité

La deuxième approche conceptuelle remet en cause le mandat d'autorité hiérarchique à la fois pour des raisons d'efficacité mais aussi de la pluralité et la multiplicité des acteurs ou d'institutions à toutes les échelles. L'éclatement des enjeux et des pouvoirs impliqués dans les problématiques liées au développement durable suppose des mécanismes de coordination non hiérarchiques de plus en plus sophistiquées telles que : les procédures de négociation, système de partenariat et de contrats, conventions internationales, instruments de médiation, mécanismes de marché (marché de droit à polluer par exemple...), accords de subsidiarité...

La gestion de l'incertitude

La troisième approche vise à élargir les représentations traditionnelles de la rationalité, à dépasser les cadres trop étroits de la rationalité instrumentale à court terme. Concrètement, cela se traduit, surtout dans la période récente à une remarquable capacité à inventer, puis à diffuser, de nouveaux principes d'action telles que : le principe pollueur payeur, principe de précaution, le développement durable...Mais aussi par une extension considérable du champ de la réflexivité dans la prise de décision (Etudes d'impact, calcul économique, outils de reporting, évaluation de risques, etc...). L'intérêt de ces principes réside dans le fait que naturellement ils peuvent s'accommoder de formes très souples de relations entre acteurs ou même d'absence de relations (Dans la perspective de l'individualisme méthodologique).

La gestion du rapport de forces

La quatrième approche quant à elle mise sur une redistribution des pouvoirs et des rôles entre l'Etat, les autres institutions locales ou internationales, le marché ou la société civile. D'un mode de gouvernement où l'Etat exerce une centralisation des responsabilités, déterminant seul l'action des autres acteurs, on passe à un mode de gouvernement où tous les acteurs exercent collectivement cette responsabilité en combinant trois idées fondamentales : le partage d'une responsabilité commune entre les différents niveaux de gouvernance, l'élaboration par chaque niveau de réponses spécifiques adaptées à la diversité des situations rencontrées aucun niveau ne disposant d'une souveraineté absolue car gestionnaires et comptables de cette gestion devant l'ensemble de la communauté. Cela passe sans doute par la concrétisation d'une ou plusieurs des propositions suivantes : une « discrimination positive » au profit des groupes traditionnellement exclus du débat public, la relance du débat sur la constitution d'une autorité mondiale de l'environnement, la mise en place d'une organisation plus formelle et plus cohérente des réseaux d'acteurs potentiellement intéressés par une prévention active des risques majeurs ou globaux en lien avec le développement durable.

INPUT 2:

La légitimité comme condition nécessaire à l'émergence de principes d'une Gouvernance effective ou efficace.

Depuis les années 90 le concept de « Gouvernance » s'est imposé comme le symbole ou la panacée d'une nouvelle modernité dans les modes d'action publique et est devenu un des lieux communs du vocabulaire dans pratiquement tous les secteurs de l'aménagement du

territoire. Cependant, dans le cadre du développement durable, la Gouvernance actuelle; parfois réduite à la seule idée du gouvernement de l'Etat et de services publics, tantôt promue par les institutions internationales financières comme étant celle d'un Etat largement ouvert à l'internationalisation des marchés ; doit faire face au défi de la légitimité car les réponses apportées dans les modes de régulation montre leurs limites face à de nombreuses dysmétries qui lui donne une très faible légitimité : des modes de régulation actuels déséquilibrés au profit des acteurs les plus puissants, inégalité dans l'établissement des agendas, une inégalité entre les acteurs dans la prise de décision, une inégalité de traitement et une inégalité dans la maîtrise de l'information.

Aussi, pouvant être définie comme la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de principes, de règles, de procédures, de corps sociaux capables d'assurer leur régulation et de gérer leurs indépendances de façon pacifique, la Gouvernance n'est pas une théorie spéculative abstraite, mais le fruit de pratiques qui petit à petit se confrontent les unes aux autres, jusqu'à permettre la formulation de principes généraux qui, à leur tour, vont servir de cadre de référence pour concevoir de nouvelles politiques. Il en résulte que l'élaboration d'une nouvelle architecture est nécessairement le fruit d'un va-et-vient entre une approche partielle, fondée sur l'observation des réponses apportées aux défis concrets, à différentes régions du monde et dans différents domaines, et une approche globale ,née de la mise en commun de ces observations.

C'est pourquoi, afin que les principes d'une gouvernance efficace se développent, elles doivent tout d'abord réunir les conditions de leur légitimité. Pour ce faire elles doivent être en partie construites autour de trois grandes articulations:

- Rendre les procédures de gouvernance plus crédibles;
- Rééquilibrer le rapport de forces;
- Promouvoir une «Démocratie cognitive»

La première articulation met en avant la rationalisation, la modernisation de l'action publique dans le but de rendre les administrations comptables de leurs actions, de donner plus d'indépendance à l'expertise, de développer la transparence, l'accès aux informations, favoriser la participation aux décisions tout en réduisant la bureaucratie.

La deuxième articulation met en exergue une redistribution des pouvoirs et des rôles entre l'Etat, les autres institutions locales et internationales, le marché et la société civile. A ce niveau le centralisme étatique cède sa place à une décentralisation dans laquelle le mode de gouvernement dans son action implique la responsabilité de tous les acteurs cités plus haut.

La troisième articulation prend en compte la réduction du fossé de plus en plus immense qui sépare l'expert et le citoyen lambda, dans le processus d'acquisition de connaissances sur la gouvernance ce qui renvoie au niveau de la gouvernance environnementale au rôle fondamental de l'éducation.

En conclusion, nous formulons une modeste recommandation ayant pour but de mettre l'accent sur l'importance de faire émerger une culture commune de la globalité, prémisses à la construction d'une véritable opinion mondiale en instaurant l'obligation du côté du système éducatif, la généralisation des questions de développement durable et une distribution équitable de l'accès concrète aux TIC.