



Conseil économique et social

Distr. générale
29 décembre 2005
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Cinquième session

New York, mars 2006

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Innovations en matière de gouvernance et d'administration publique en vue de la réussite des objectifs de développement convenus sur le plan international, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire

Innovations en matière de gouvernance et d'administration publique en vue de la réussite des objectifs de développement convenus sur le plan international, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire

Note du Secrétariat

Résumé

Le présent document tente de mettre en évidence et de souligner des questions clefs concernant l'innovation en matière de gouvernance et d'administration publique et leur utilité pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, notamment pourquoi les gouvernements devraient innover, qu'est-ce que l'innovation en matière de gouvernance et d'administration publique, quels sont les principes et stratégies qui se font jour en la matière pour la réalisation des objectifs du Millénaire, les mesures que les gouvernements peuvent prendre pour créer un environnement propice à l'innovation et les outils et les méthodologies de diffusion et d'adaptation des innovations. Le document vise également à susciter des recommandations de la part des membres du Comité sur : a) les modalités d'amélioration de la diffusion des connaissances sur les innovations en matière de gouvernance pour réaliser les objectifs convenus sur le plan international, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire; b) la façon dont la communauté internationale peut aider au mieux les États Membres à appliquer et adapter les innovations; et c) les modalités de promotion des politiques qui favorisent l'innovation dans le secteur public.

* E/C.16/2006/1.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	3
II. Pourquoi les gouvernements doivent-ils innover?	5–10	4
III. Qu'est-ce que l'innovation en matière de gouvernance et d'administration publique?	11–17	6
IV. Quels sont les nouveaux principes et les nouvelles stratégies en matière de gouvernance et d'administration publique qui permettent de réaliser les OMD?.....	18–23	8
V. Qu'est-ce qui facilite ou entrave l'innovation dans l'administration publique? ...	24–27	12
VI. Comment les gouvernements peuvent-ils créer un environnement propice à l'innovation dans l'administration publique?	28–33	13
VII. Méthodes à suivre pour mettre en commun et adapter les innovations en matière de gouvernance et d'administration publique	34–42	15
VIII. Recommandations	43–46	18

I. Introduction

1. Des progrès ont certes été accomplis dans le monde en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, mais ils demeurent en deçà des attentes. Selon le rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement, « Certaines régions ont peu progressé et ont même régressé dans plusieurs domaines. Plusieurs pays ont connu la croissance économique tandis que d'autres stagnaient. »¹ Malgré ce tableau contrasté, il n'est pas impossible de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015, mais il faudra pour cela s'écarter des pratiques habituelles. Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan a dit que « pour réussir, il ne faudra pas relâcher notre effort jusqu'à ce que l'échéance fixée arrive dans 10 ans. Il faut du temps pour former des enseignants, des infirmières et des ingénieurs, pour construire des routes, des écoles et des hôpitaux et pour faire naître des grandes et des petites entreprises capables de créer les emplois et les revenus qui font défaut » (voir A/59/2005, par. 31). Comme le souligne l'Assemblée générale dans sa résolution 57/277 : « l'efficacité, la responsabilité, l'efficience et la transparence de l'administration publique, aux niveaux national et international, ont un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs convenus au plan international ». À sa session d'avril 2005, le Comité d'experts de l'administration publique a aussi souligné qu'ainsi qu'il ressort des objectifs du Millénaire pour le développement, la création de sociétés plus justes et plus équitables exige un renforcement du rôle de l'administration publique pour s'attaquer aux inégalités et à la situation des pauvres². En outre, le Conseil économique et social a souligné dans sa résolution 2005/55 en date du 21 octobre 2005, qu'il fallait renforcer les mécanismes de participation du gouvernement pour gagner l'engagement des citoyens à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

2. S'il existe un large consensus à l'échelle internationale sur ce qu'il convient de faire pour accélérer le développement et la prospérité, il semble qu'on diverge sur les modalités et les capacités à mettre en œuvre. On sait comment réaliser les objectifs du Millénaire, mais ces connaissances sont souvent fragmentées entre plusieurs pays. Il n'est pas exceptionnel qu'un gouvernement soit capable de faire face aux problèmes posés dans un secteur d'activité et ne puisse rien faire dans un autre secteur. Pour tirer le meilleur parti des connaissances existantes, l'Assemblée générale a recommandé dans sa résolution 57/277 d'encourager l'échange de données d'expérience ayant trait au rôle de l'administration publique dans la réalisation des objectifs convenus sur le plan international, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire. En outre, dans sa résolution 60/34, elle a convenu que l'Organisation des Nations Unies devait promouvoir l'innovation au sein des gouvernements et des administrations publiques et a souligné qu'il importait de mieux mettre à profit la Journée des Nations Unies pour la fonction publique et le prix Champion du service public décerné par l'Organisation, en vue de la revitalisation de l'administration publique par l'instauration d'une culture de l'innovation, du partenariat et de la réactivité. Dans sa résolution 2005/55, le Conseil économique et social a, en outre, reconnu que tous les États Membres, notamment les pays en développement, pouvaient largement tirer parti des connaissances et de l'expérience des autres en matière d'innovation et d'initiatives dans le secteur public.

3. L'échange de connaissances en matière d'innovation et de pratiques efficaces peut donner aux gouvernements des possibilités concrètes de réaliser des objectifs convenus sur le plan international. L'intérêt porté à l'innovation permet de s'intéresser moins à ce que les gouvernements doivent faire pour relever des défis de plus en plus complexes et davantage à la manière de le faire. L'action d'autres pays peut permettre de gagner du temps, inspirer des réformes et, parfois, aider à sauter des étapes du développement. La diffusion des pratiques efficaces est importante, pas tant en ce qu'elle permet de transférer un modèle d'un pays à l'autre, mais parce qu'elle donne l'occasion d'adapter à leur contexte national particulier des éléments de pratiques qui ont fait leur preuve, et surtout parce qu'elle peut inciter à lancer des initiatives du même type. En outre, quand on met l'accent sur les innovations plutôt que sur les défis seulement, on facilite la réforme et on encourage une vision positive et constructive du développement.

4. Conscient des possibilités énormes qu'offre cette démarche en matière de développement, le Comité d'experts de l'administration publique a décidé de consacrer une partie de sa cinquième session à la question de l'innovation en matière d'administration publique pour réaliser les objectifs de développement convenus sur le plan international, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire. Pour faciliter ses travaux, le présent document tente de mettre en évidence et de souligner des questions clés concernant l'innovation en matière de gouvernance et d'administration publique et leur utilité pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement³ ainsi que de susciter des recommandations de la part des membres du Comité sur a) les modalités d'amélioration de la diffusion des connaissances sur les innovations en matière de gouvernance pour réaliser les objectifs convenus sur le plan international, notamment ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire, b) la façon dont la communauté internationale peut aider au mieux les États Membres à appliquer et adapter les innovations et c) les modalités de promotion des politiques qui favorisent l'innovation dans le secteur public.

II. Pourquoi les gouvernements doivent-ils innover?

5. Les gouvernements du monde entier sont aujourd'hui confrontés à de nombreux défis puisqu'ils doivent répondre à des demandes de plus en plus complexes de la part des citoyens et aux bouleversements qui marquent l'environnement mondial. D'une part, ils sont en prise avec des problèmes économiques et sociaux aigus, notamment la pauvreté, le chômage, la faiblesse des systèmes éducatifs, les épidémies (en particulier le VIH/sida et la grippe aviaire) et la dégradation de l'environnement, et, d'autre part, ils essaient d'adapter leurs politiques et leurs compétences pour s'intégrer au mieux dans l'économie mondiale. Tous ces défis pèsent lourdement sur la capacité de l'État d'accomplir sa mission efficacement.

6. Dans un contexte marqué par la grande diversité des conditions et des situations locales, on peut recenser quatre grandes tendances mondiales concernant la transformation de l'État et de l'administration publique, à savoir la construction ou la reconstruction de l'État conformément aux règles du droit; la redynamisation de l'État et de l'administration publique; le rôle de l'État et, depuis quelques années, une demande croissante de démocratisation et une ouverture plus large à la participation à la prise de décisions⁴.

7. En règle générale, les gouvernements doivent faire face à trois principaux défis internes. Premièrement, ils doivent assurer et fournir des services plus vastes et de meilleure qualité avec des ressources réduites et des capacités opérationnelles limitées. Ils doivent donc utiliser leurs ressources et renforcer leurs capacités de façon plus efficace, mais aussi plus créative, par exemple en gagnant l'appui du secteur privé et de la société civile. Deuxièmement, ils doivent faire en sorte que les institutions publiques soient plus transparentes, mieux adaptées et plus efficaces en favorisant leur ouverture aux citoyens. Troisièmement, ils doivent surtout mieux répondre à la demande d'élargissement de la participation des citoyens. Le Gouvernement continue d'occuper une place centrale dans la société, mais on admet de plus en plus que la gouvernance ne relève pas de lui seulement et que la société civile et le secteur privé ont aussi des rôles importants à jouer dans ce domaine. Les citoyens ne se considèrent plus comme des « consommateurs » passifs de services publics, mais comme des acteurs qui peuvent intervenir plus efficacement face aux nouvelles questions qui apparaissent. La consolidation de la démocratie, non seulement pour élargir la représentation, mais aussi pour assurer une participation et un engagement plus actifs dans la vie publique, nécessite la mise en place de mécanismes, processus et politiques novateurs.

8. En conséquence, plusieurs pays essaient de redynamiser leur administration, de la rendre plus active, plus efficace, plus responsable et, surtout, davantage orientée vers les services. Pour mener cette transformation à bonne fin, les gouvernements innovent aussi bien en ce qui concerne les structures, les pratiques et les capacités que la mobilisation, le déploiement et l'utilisation des ressources (humaines, matérielles, technologiques et financières) et de l'information pour fournir des services aux personnes isolées, défavorisées ou en difficulté.

9. L'expérience montre que l'innovation en matière de gouvernance donne des résultats positifs. Premièrement, elle peut contribuer à tirer le meilleur parti des ressources et des capacités à des fins d'utilité publique, et favoriser une culture de gouvernement plus ouverte et plus participative, ce qui améliore la gouvernance en général. Deuxièmement, en améliorant l'image du secteur public et les services publics, elle peut aider les gouvernements à regagner la confiance du public et à rétablir sa légitimité. Troisièmement, elle peut stimuler la fierté des fonctionnaires et favoriser une culture du progrès continu. L'innovation peut aussi être source d'inspiration et donner aux responsables le sentiment que beaucoup de choses sont possibles. Quatrièmement, même si elle a une portée limitée, voire est simplement ponctuelle elles peuvent avoir un effet d'entraînement sur d'autres secteurs. Chaque innovation en appelle d'autres et contribue à la mise en place d'un environnement propice au changement. Les innovations peuvent contribuer au renforcement d'une institution et à une évolution des relations entre les structures centrales du gouvernement et les services qui s'y rattachent comme au sein des différents services. Une étude récente sur le Mexique⁵ montre que les innovations contribuent considérablement à la démocratisation des institutions et des processus. Ainsi, si l'innovation en soi est un processus limité, elle peut déclencher un processus plus général de transformation de l'État et donc contribuer à créer de nouveaux espaces de démocratie et favoriser la bonne gouvernance en réinventant l'action des pouvoirs publics. Cela est particulièrement vrai pour les pays qui édifient lentement des institutions démocratiques. C'est également vrai pour les vieilles démocraties car la bonne gestion des affaires publiques est un facteur essentiel du renforcement de la gouvernance démocratique. Il n'échappe à personne que même dans les

démocraties anciennes, les institutions de l'État ne sont pas toujours bien armées pour répondre à des défis nouveaux et complexes. En fait, même si les valeurs fondamentales des démocraties constitutionnelles sont universelles et acceptées par de nombreux pays dans le monde, le bon fonctionnement des institutions conformément à ces valeurs est un processus permanent.

10. On peut facilement déduire que les innovations en matière de gouvernance et d'administration publique ne peuvent être envisagées comme une mode ou une tendance. Les gouvernements qui ont su relever des défis de plus en plus complexes à l'échelle nationale, régionale et internationale sont ceux qui ont introduit des idées et des pratiques novatrices dans les systèmes et mécanismes de gouvernance et d'administration publique. Il importe également de garder à l'esprit que l'innovation n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'améliorer l'administration publique et de la mettre au service de l'amélioration de la qualité de vie de tous les citoyens. En outre, il faut envisager les innovations comme des mécanismes complémentaires de consolidation de la gouvernance démocratique et non comme un substitut aux institutions en place comme le parlement, l'administration, etc. C'est à chaque organisation du secteur public qu'il revient de décider du degré d'innovation nécessaire et de la façon d'établir un équilibre entre la stabilité et la continuité, d'une part, et l'innovation, d'autre part. La recherche de l'innovation ne doit pas être systématique. Enfin, il convient de mentionner que les innovations ne sont pas l'apanage exclusif des pays dotés de systèmes administratifs développés. Comme le montre le nombre croissant de demandes adressées à l'ONU pour le prix Champion du service public, les pays en développement sont eux aussi à l'origine de pratiques optimales qui peuvent même être adoptées par des pays développés (comme par exemple le système intégré de services publics mis en place par l'État de Bahia au Brésil, qui a été adopté notamment par le Portugal).

III. Qu'est-ce que l'innovation en matière de gouvernance et d'administration publique?

11. Recueillir et diffuser des innovations en matière d'administration publique est un moyen très important de promotion de l'innovation dans la gestion des affaires publiques et de promotion du développement. Malgré la profusion d'exemples probants partout dans le monde, il s'agit d'identifier les cas d'innovation véritable. En d'autres termes, ce qui passe pour une pratique innovante ne constitue pas forcément une expérience probante à long terme dont d'autres pays peuvent s'inspirer. Pour aider les États Membres souhaitant reproduire des innovations, il faut définir ce qui est entendu par « innovation » et par « pratiques optimales »⁶.

12. Selon le rapport du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, qui a été présenté à l'Assemblée générale⁷, les « pratiques optimales » : a) ont un impact concret sur l'amélioration de la qualité de la vie des populations; b) sont le fruit de partenariats efficaces entre les secteurs public, privé et civil de la société; et c) sont socialement, économiquement et environnementalement durables. Concernant la suite donnée au Programme pour l'habitat, l'Assemblée générale recommande en outre que les pratiques optimales soient un des deux instruments principaux d'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'un logement convenable pour tous et d'une urbanisation viable (voir résolution S-25/2).

13. On utilise largement le concept de pratiques optimales ou de pratiques efficaces pour qualifier l'exemplarité ou l'amélioration des résultats. Ce concept peut être défini comme une activité ou une procédure qui a produit des résultats particulièrement remarquables et qui peut être adaptée pour rendre une action plus efficace et plus efficiente dans une situation différente. Pour ONUSIDA, mettre l'accent sur les « pratiques optimales » revient à accumuler et appliquer des connaissances sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans des situations et des contextes différents. Le concept renvoie à la fois aux enseignements tirés et au processus permanent d'apprentissage, d'information, de réflexion et d'analyse (qu'est-ce qui fonctionne, comment et pourquoi, etc.). L'analyse s'intéresse plus particulièrement aux succès obtenus et tend à mettre à jour l'ensemble des pratiques, c'est-à-dire les modalités d'action permettant d'obtenir des résultats.

14. La distinction conceptuelle entre innovations et « pratiques optimales/pratiques efficaces » est cependant contestée. Certains pensent que lorsqu'elles sont viables, les innovations deviennent des pratiques efficaces. Sous cet angle, la différence entre les deux concepts tient à la durée. D'autres estiment en revanche qu'un des critères définissant l'innovation est la durée. Il est également intéressant de noter que dans la mesure où l'innovation est moins développée dans la gouvernance que dans le secteur privé, les définitions qu'on en donne dans le contexte de la gouvernance et de l'administration publique sont diverses. Ainsi, un des critères de sélection des lauréats du prix Champion du service public décerné par l'Organisation des Nations Unies est l'introduction d'un concept nouveau, c'est-à-dire que le gouvernement introduit une idée originale, une approche véritablement nouvelle pour trouver une solution à un problème, ou une politique ou un concept d'application particulier, dans le contexte d'un pays ou d'une région, à des fins de transparence, de responsabilité et de réceptivité du service public⁸. Pour définir l'innovation, le Impumelelo Innovations Awards Trust d'Afrique du Sud⁹, qui récompense les projets exceptionnels faisant intervenir des partenariats avec le secteur public pour améliorer les conditions d'existence des communautés pauvres de façon novatrice, se base sur les critères d'évaluation ci-après :

- **L'esprit d'innovation** : l'importance des initiatives, de la créativité et des nouvelles procédures mises en place pour faire face à des problèmes importants liés à la pauvreté;
- **La participation du Gouvernement** : participation du Gouvernement et partenariats;
- **L'efficacité** : le degré de réalisation ou d'avancement du projet par rapport aux objectifs arrêtés et d'autres résultats souhaitables sur le plan social;
- **Les effets sur la pauvreté** : les effets tangibles du projet sur l'amélioration des conditions de vie des communautés et des individus vivant dans la pauvreté;
- **La viabilité** : la viabilité et le bon fonctionnement du projet compte tenu des difficultés rencontrées (financement, personnel, etc.);
- **Le caractère reproductible** : la valeur du projet du point de vue de la transmission de nouvelles idées et de pratiques efficaces utiles dans les programmes de réduction de la pauvreté.

15. Aux États-Unis, le Gouvernement se fonde sur les quatre critères ci-après pour décerner son prix de l'innovation :

- **L'originalité** : une avancée en matière de créativité;
- **L'efficacité** : l'obtention de résultats tangibles;
- **L'intérêt** : faire face à un problème d'intérêt public;
- **Le caractère reproductible** : possibilités de reproduction et de développement.

16. D'une façon générale, l'innovation est une idée nouvelle à appliquer, qui diffère de l'invention. C'est l'acte de concevoir et de mettre en œuvre une nouvelle manière d'obtenir des résultats et/ou de réaliser une activité. Il peut s'agir de l'introduction d'éléments nouveaux, d'une nouvelle combinaison d'éléments existants ou d'un changement important des modalités d'action traditionnelles, voire de leur abandon. Elle se rapporte à des produits, politiques, programmes, approches et processus nouveaux. On peut aussi définir l'innovation dans la gestion du secteur public comme l'élaboration par les organismes publics de nouvelles politiques et de nouvelles procédures d'exploitation afin de faire face à des problèmes. L'innovation en matière d'administration publique apporte donc une réponse efficace, créative et originale à des problèmes nouveaux ou une nouvelle réponse à des problèmes anciens. En outre, l'innovation n'est pas une solution définitive et complète, mais une solution ouverte, qui peut être modifiée par ceux qui l'adoptent.

17. Il existe plusieurs types d'innovation en matière d'administration publique, notamment : a) les innovations institutionnelles, qui s'intéressent à la réorganisation des institutions existantes et/ou à la création de nouvelles institutions; b) l'innovation dans l'organisation, notamment par l'introduction de nouvelles méthodes de travail ou techniques de gestion; c) l'innovation dans les méthodes, qui porte sur l'amélioration de la qualité de la fourniture de services publics; et d) l'innovation conceptuelle, qui s'attache à introduire de nouvelles formes de gouvernance (telles que l'élaboration interactive des politiques, la gouvernance engagée, les réformes budgétaires, les réseaux horizontaux). Les domaines de l'innovation sont variés : la valorisation et gestion des ressources humaines, fourniture de services publics, applications des technologies de l'information et des communications dans les activités publiques, décentralisation, etc.

IV. Quels sont les nouveaux principes et les nouvelles stratégies en matière de gouvernance et d'administration publique qui permettent de réaliser les OMD?

18. De nombreuses solutions nouvelles et constructives sont appliquées aux questions concernant la gouvernance et l'administration publique, notamment pour contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'examen des innovations en matière de service public nommées pour le prix Champion du service public décerné par l'ONU et d'autres prix de renommée internationale révèle un certain nombre de grands principes et de stratégies permettant de réformer la gouvernance : a) intégrer les services; b) décentraliser la prestation de services; c) exploiter les partenariats; d) faire participer les citoyens; e) tirer parti des technologies de l'information et de la communication.

Intégrer les services

19. Le secteur public offrant de plus en plus de services, l'accent n'est plus mis désormais sur le type de services proposés, mais sur la façon dont ils sont fournis. Dans plusieurs pays, non seulement il existe une multitude de services mais ils sont de plus en plus combinés et adaptés aux besoins des citoyens. L'emplacement des services administratifs n'est plus déterminant puisque ces services sont soit intégrés en amont dans la chaîne de valeurs, soit regroupés en un guichet unique. Que l'action se situe en amont ou en aval, elle se traduit par une intégration des produits et des services offerts par les pouvoirs publics. Aux Philippines, l'action menée pour intégrer les sexospécificités et le développement a débouché sur l'ouverture du Centre médical de Davao, qui, à son tour, a créé le Service de protection des femmes et des enfants, centre familial intégré d'intervention en cas de crise, qui offre des services juridiques, psychiatriques et médicaux. Au Brésil, dans l'État de Bahia, les centres d'aide aux citoyens, installés dans des lieux pratiques pour le public, comme les centres commerciaux ou les grands pôles de transports publics, regroupent les divers organismes fédéraux de l'État, et municipaux. L'idée de centre intégré d'aide aux citoyens a été adaptée avec succès par un certain nombre de pays développés et de pays en développement, tels que l'Afrique du Sud, le Portugal, et le Mozambique. Dans cette catégorie, on compte plusieurs nouveautés, telles que la fourniture intégrée de services sociaux axés sur la satisfaction du client et des unités multiservices itinérantes à l'intention de clients situés dans des zones isolées.

Décentraliser la prestation de services

20. Rapprocher les services et les fonctionnaires de la population (du niveau national au niveau régional, par exemple) permet souvent de mieux répondre aux attentes et de personnaliser les services, et donc de mieux satisfaire les citoyens et les entreprises. Décentraliser la prestation de services permet également aux citoyens de donner leurs impressions, de sorte que les services locaux peuvent mieux s'adapter aux besoins locaux. En termes économiques, disposer uniquement d'un système centralisé de prestation de services et de contrôle tend également à freiner le développement hors des centres urbains compte tenu des coûts de fonctionnement prohibitifs pour le prestataire de services (à savoir les pouvoirs publics) ou les utilisateurs (citoyens et entreprises). Au Maroc, par exemple, la mise en œuvre du Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER) n'aurait pas été possible si l'on n'avait pas confié l'exploitation et l'entretien des points d'eau aux collectivités locales. Grâce à ce projet, la part de la population rurale qui a accès à l'eau potable a nettement augmenté, passant de 14 % en 1994 à 55 % à la fin de 2003. Par un effet d'entraînement, outre les avantages indéniables que présente l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, ce programme a également eu des incidences remarquables sur la scolarisation dans l'enseignement primaire dans les zones rurales, où la fréquentation par les filles est passée de 30 à 51 %; auparavant, c'étaient les petits enfants, notamment les petites filles, qui étaient chargés d'aller chercher l'eau pour la famille. Autre exemple au Maroc également, la mise en place d'installations régionales de contrôle des exportations de fruits et légumes s'est traduite par une nette amélioration de la compétitivité du secteur, puisque auparavant l'importance des taux de rejet à la suite du transport vers le petit nombre d'installations centralisées situées loin des zones de récolte se traduisait par des coûts prohibitifs pour les entreprises. En Indonésie, dans le district de Tanah Datar, dans la partie

ouest de Sumatra, la décentralisation a eu lieu en 2001 et, en conséquence, des mesures ont été prises par le Ministère de l'éducation du district pour offrir un enseignement de meilleure qualité dans les écoles en faveur des élèves issus de familles pauvres, notamment la limitation du nombre d'élèves par classe, la création d'un système de récompense pour les bons élèves et les bons enseignants et le recrutement des chefs d'établissement en fonction des résultats¹⁰. En général, parmi les nouvelles stratégies mises en place récemment, on compte la décentralisation de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques ainsi que celle de l'établissement du budget et de la gestion des dépenses.

Exploiter les partenariats

21. Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé ainsi que les guichets uniques ou la collaboration interinstitutions deviennent de plus en plus fréquents, avec pour conséquence des attentes plus grandes du public en termes de participation, d'utilisation des ressources et d'efficacité. Faute de précédents, il faut souvent, pour cela, adopter de nouvelles méthodes qui se démarquent de la traditionnelle administration compartimentée. En Grèce, par exemple, en composant le 1502 sur son téléphone, on obtient un service spécial de l'Agence nationale de télécommunications qui fournit des renseignements concernant les services proposés. En outre, le ministère chargé de la question a conclu des arrangements spéciaux avec l'Agence et l'Administration postale pour maintenir les prix à un niveau abordable. De même, plusieurs pays ont créé des groupes ou comités consultatifs qui rassemblent des fonctionnaires et des membres des milieux d'affaires qui s'intéressent aux questions de politique économique et budgétaire. En Jordanie, le Réseau national pour l'atténuation de la pauvreté, créé en 1998, a réuni des ministères, des commissions nationales, des organisations non gouvernementales et des activistes en un réseau productif, et montré que des groupes multidisciplinaires peuvent avoir un effet remarquable sur l'atténuation de la pauvreté et le développement social au niveau national. En République-Unie de Tanzanie, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), a lancé en 1996 un projet destiné à favoriser les partenariats entre institutions nationales, autorités municipales, quartiers et citoyens, afin de fournir aux autorités locales (villes, municipalités et localités) un appui technique pour prévenir durablement la violence et la criminalité, et rendre ainsi les villes plus sûres. Les priorités ont été arrêtées de concert, débouchant finalement sur l'élaboration d'une stratégie de prévention du crime qui a fait prendre plus clairement conscience de la situation, a amélioré les relations entre la police et la population et a poussé les autorités locales à mener une action continue.

Faire participer les citoyens

22. De plus en plus, les citoyens sont invités à contribuer à l'élaboration des politiques et au contrôle des mécanismes gouvernementaux. Plusieurs pays ont mis au point des stratégies visant à les inciter à participer activement, notamment à l'établissement du budget¹¹. En Thaïlande, la Constitution a été révisée pour instituer des audiences publiques des programmes publics. En Australie, le Gouvernement de l'État de Queensland a créé une Division de la participation communautaire, qui relève du Cabinet du Premier Ministre, en vue d'inciter la population à participer aux délibérations qui la concerne, afin d'assurer la justice sociale, l'équité et l'utilité des politiques et des programmes publics, en particulier

au niveau régional. Des consultations en ligne sur le site de ConsultQLD permettent également au public de s'informer librement des questions essentielles examinées par le Gouvernement. En Inde, le gouvernement du territoire de la capitale nationale de Delhi a conçu une nouvelle méthode de gouvernance avec les citoyens et le Gouvernement. Par l'intermédiaire du Bhagidari, des réseaux de groupes locaux de citoyens se sont développés, passant de 20 en 2000 à plus de 1 600 groupements aujourd'hui, représentant quelques 3 millions de personnes. Avec les représentants des pouvoirs publics, ils examinent les problèmes qui entravent l'offre de services et trouvent ensemble des solutions dans des domaines tels que l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'école, la fourniture d'énergie et les transports urbains. En outre, de nombreux pays ont introduit, principalement au niveau des villes, un système de fiches, par lequel les citoyens notent l'action des pouvoirs publics¹².

Tirer parti des technologies de l'information et de la communication

23. Comme le fait observer le *Rapport sur le secteur public dans le monde*¹³, ces dernières années, le recours à l'administration en ligne pour simplifier les formalités administratives ou favoriser le développement de l'infrastructure numérique a rapidement pris de l'ampleur dans le secteur public. Ainsi, au Cameroun, un nouveau Système informatique de gestion intégré des personnels de l'État et de la solde (SIGIPES) permet de mieux contrôler les procédures, notamment de radier des états de paiement des fonctionnaires qui en réalité n'existent pas (« travailleurs fantômes »). En règle générale, on a eu recours aux applications des TIC pour améliorer la prestation de services, à savoir notamment élargir l'accès aux services, améliorer l'efficacité, réduire les délais, orienter davantage les services vers le citoyen et promouvoir une plus grande efficacité, utilité et qualité des services. La plupart des pays cherchent par exemple à développer le haut débit¹⁴ considéré comme un instrument clef de la croissance économique et de l'enseignement à distance et qui permet d'assurer des soins spécialisés à des personnes vivant dans des zones éloignées où les soins médicaux de haut niveau sont rares. Pour sa part, la République de Corée compte sur la généralisation du haut débit pour améliorer l'efficacité industrielle, créer des activités et des emplois en ligne, améliorer sa compétitivité sur les marchés mondiaux, avec pour conséquence une hausse de plusieurs milliers de dollars du produit national brut par habitant. Cependant, l'Internet est aussi un moyen de promouvoir et de consolider de manière générale la transparence et la démocratie de l'administration publique. Au niveau local, les TIC, notamment la création de bureaux électroniques d'information, ont permis à l'administration (décideurs et fonctionnaires) de se rapprocher du public, surtout des particuliers. Le resserrement de ces liens peut améliorer sa capacité d'adaptation et son utilité en permettant aux citoyens de mieux exprimer leurs besoins, de participer à la prise de décisions et de l'influencer, de formuler des observations sur la mise en œuvre des politiques, de donner leur avis sur les services gouvernementaux (traditionnels et en ligne) et de porter plainte, entre autres. En Mongolie, par exemple, une installation pilote de consultation en ligne a été créée pour inciter les citoyens à participer. On y trouve un forum législatif qui regroupe les observations que formulent les citoyens à propos des lois affichées sur le site et un forum politique où sont examinées les politiques existantes et les mesures proposées¹⁵.

V. Qu'est-ce qui facilite ou entrave l'innovation dans l'administration publique?

24. Pour comprendre ce qui facilite ou ce qui entrave l'innovation dans le domaine de la gouvernance, il faut d'abord examiner la façon dont elle se produit et ce que le processus implique. L'innovation peut être engendrée par un facteur externe (par exemple l'adhésion à l'Union européenne) ou interne. Tous deux sont d'importants moteurs du changement. Elle peut se produire à tous les niveaux de l'administration publique, central et local. Elle peut également se produire à l'initiative des citoyens, l'administration publique ne jouant que le rôle de facilitateur. On compte plusieurs exemples de regroupement pour résoudre un problème touchant la communauté tout entière. Ainsi, en Croatie, la collaboration entre juges, professeurs de droit, juristes et étudiants en droit, réunis en organisation non gouvernementale, a débouché sur la création d'une structure d'information juridique sur Internet, qui vise à améliorer la transparence et l'efficacité du système judiciaire croate et à en faciliter l'accès. Ce site est considéré comme étant l'une des mesures les plus novatrices de l'administration judiciaire croate et son rôle a été loué par le Ministère de la justice au point que ce projet a été intégré dans la stratégie globale de réforme juridique. Des études ont montré également qu'il n'y a pas de lien direct entre orientation politique et bonnes pratiques gouvernementales⁵. On trouve des programmes nouveaux quel que soit le parti au pouvoir. Cela est vrai également s'agissant de la taille et du nombre d'habitants. On a constaté que de bonnes pratiques gouvernementales sont mises en œuvre dans de petites municipalités comme dans des régions très peuplées et que la taille, pas plus que les ressources financières comme indiqué ci-après, ne sont des facteurs déterminants. On dit souvent aussi que, pour innover, il faut un appui politique, mais on a la preuve que ce n'est pas toujours vrai.

25. Des innovations se produisent pour diverses raisons : crise, changement de régime, nouveaux responsables, nouvelles possibilités ou difficultés. En règle générale, on ne décide pas que l'on va innover; on commence par régler un problème, d'une façon qui par la suite est jugée innovante par soi-même ou les autres. L'expérience montre que les facteurs clefs faisant d'une innovation une réussite sont :

- L'efficacité des dirigeants (mais qui restent « invisibles », c'est-à-dire qu'ils choisissent de ne pas personnaliser l'innovation);
- La participation, la responsabilisation et l'engagement de toutes les parties prenantes (formation d'équipes et de partenariats);
- La définition d'objectifs et l'instauration d'un climat propice à les réaliser;
- L'établissement d'un mécanisme de contrôle afin d'évaluer les changements par rapport à des critères prédéterminés;
- La création d'un système de récompense qui délimite les responsabilités, stimule l'imagination créatrice et encourage l'innovation, faute de quoi elle ne saurait s'exprimer.

26. Sur le plan pratique, l'innovation dans la gouvernance suppose des agents du changement, des processus et des mécanismes, ainsi que des systèmes de valeurs, des règles, des techniques et des ressources (pas nécessairement financières). D'ordinaire, ceux qui entreprennent d'innover courent des risques sans savoir quel

sera le résultat final de leurs actes. Dans certains cas, ils réussissent mais, lorsqu'ils échouent, ces échecs peuvent ébranler une organisation qui repose sur la continuité, une certaine stabilité et des responsabilités clairement définies, ce qui tend à limiter l'innovation dans le secteur public. Parmi les autres facteurs limitatifs, on compte : les paroles qui ne sont pas suivies par des actes et le formalisme administratif (adopter une mesure innovante pour donner l'impression d'être moderne mais sans que rien ne change vraiment); une modification de la loi ou l'adoption d'une pratique sans tenir compte du contexte; des barrières structurelles ou institutionnelles qui empêchent d'appliquer effectivement la mesure novatrice; des institutions qui ne permettent pas la prise de risques; la « personnalisation » de l'innovation par un dirigeant ou l'inertie des fonctionnaires qui la juge comme étant l'apanage des hauts responsables de l'organisation. Des ressources financières insuffisantes ne sauraient figurer parmi les facteurs qui freinent l'innovation. De fait, de nombreux exemples prouvent que c'est précisément le manque d'argent qui déclenche la créativité et entraîne des innovations dans la gouvernance.

27. Si importantes soient elles, les innovations ne doivent pas faire oublier la dimension structurelle dans laquelle elles s'inscrivent. Ainsi, l'analyse d'une innovation doit se dérouler en deux temps : comprendre l'innovation et comprendre les caractéristiques structurelles qui y mènent. Des universitaires et des praticiens s'intéressent de plus en plus à la façon dont on peut transformer les organismes publics en organismes d'apprentissage et d'innovation, plutôt que simplement à la manière dont on peut promouvoir des innovations isolées.

VI. Comment les gouvernements peuvent-ils créer un environnement propice à l'innovation dans l'administration publique?

28. Si l'innovation rallie tous les suffrages, elle est toutefois très difficile à mettre en pratique. Cela demande en effet du temps et de l'énergie, or les fonctionnaires ont déjà beaucoup de mal à assumer leurs responsabilités actuelles. Une fois qu'une mesure novatrice a fait ses preuves et que les risques qu'elle suppose sont moindres, elle peut gagner du terrain assez rapidement et sera souvent améliorée ou valorisée¹⁶. Pour créer un environnement propice à l'innovation, il faut réunir plusieurs conditions, parmi lesquelles : a) des responsables dynamiques; b) encourager une pratique organisationnelle favorable à l'innovation; c) promouvoir l'esprit d'équipe et les partenariats; d) appuyer l'éducation permanente; e) encourager la diversité; f) assurer le suivi de la mise en œuvre de l'innovation; g) échanger des connaissances et créer des réseaux.

29. Comme indiqué ci-dessus, le dynamisme des responsables est un élément indispensable à la réussite de toute initiative novatrice en matière de gouvernance, et il importe donc de renforcer les capacités d'animation et d'initiative. Les écoles d'administration publique, les organisations internationales, les centres d'étude des innovations en matière de gouvernance et les établissements universitaires peuvent jouer un rôle déterminant à cet égard, tout comme les actions de mobilisation et de sensibilisation, notamment les conférences et les ateliers consacrés aux mesures novatrices. De manière générale, la sensibilisation doit avoir pour but de faire comprendre ce que signifie être un responsable stratégique dans le secteur public. L'expérience a montré que ces responsables encouragent une prise de risques

réfléchi au niveau intermédiaire comme à d'autres niveaux ou encore en première ligne, et sont sensibles aux bonnes idées, d'où qu'elles proviennent (des citoyens, de l'administration ou d'un autre gouvernement). Il a aussi été démontré que le type d'encadrement a un effet sur la pérennité d'une nouveauté. Une mesure novatrice qui est prise à l'initiative d'un seul responsable, sans être systématisée, disparaîtra dès que son auteur quittera son poste. Un responsable efficace doit donc renforcer les capacités et déléguer responsabilités et pouvoirs pour assurer que les concepts novateurs qu'il aura introduits perdureront après son départ. De même, les responsables qui ont échappé au syndrome du « moi, je » et ont eu recours à un langage moins sélectif (« ma collectivité »), ont obtenu des résultats plus durables. Tel a été le cas du maire de Bogota, qui a fait participer toute la collectivité à la lutte contre la pénurie d'eau dans la ville¹⁷.

30. Pour instaurer une culture favorable à l'innovation, il faut encourager au moyen de divers mécanismes, comme les dispositifs de recrutement, la socialisation à l'entrée dans le service public, la formation, l'application d'un système d'évaluation et de notation équitable, les récompenses, la reconnaissance et la latitude de faire des expériences, un nouveau mode de pensée (c'est-à-dire une culture institutionnelle) qui incite à réfléchir, lorsque l'on s'attaque à certains problèmes, à ce qui pourrait être réalisé plutôt qu'aux obstacles qu'il faudra peut-être surmonter, donner à chacun la possibilité de faire preuve d'initiative et assurer une confiance mutuelle, c'est-à-dire une organisation qui cultive le sens des responsabilités et le sentiment d'être partie prenante chez tous ses employés, qui sont considérés comme des meneurs dans leur domaine de compétence et se sentent capables de prendre des mesures énergiques. Si des fonctionnaires estiment que leur travail est répétitif, mécanique et ne leur laisse donc aucune marge de manœuvre, ils seront vraisemblablement moins enclins à mettre en œuvre des mesures ou des solutions novatrices. À l'inverse, s'ils se sentent investis de responsabilités, cela profite à toute l'organisation et les fonctionnaires ressentent plus de fierté et de satisfaction vis-à-vis de leur travail. Dans un tel cadre, les responsables ne rejettent pas systématiquement les idées nouvelles, qu'ils pourraient juger inopportunes, ce qui serait très décourageant. Ils saluent au contraire les idées et les démarches novatrices et sont disposés à examiner l'utilité qu'elles pourraient avoir.

31. S'agissant de la question de promouvoir l'esprit d'équipe et les partenariats, le travail en équipe rapproche des personnes dont les compétences et l'expérience se complètent et se renforcent mutuellement. Constituer des équipes facilite l'élimination des clivages entre les sexes, les groupes d'âge, les races et les groupes ethniques, ainsi que des préjugés d'ordre géographique. Leurs compétences dans le domaine de la communication et les réseaux qu'elles créent leur permettent de faire face rapidement et avec souplesse aux nouveaux problèmes et aux changements. Il n'est cependant pas facile de travailler en équipe, et il faudrait donc appuyer l'organisation de formations sur la création d'équipes et la négociation de partenariats, et élaborer de nouvelles modalités de partenariat avec la société civile et le secteur privé. Pour parvenir à mettre en œuvre des initiatives novatrices et durables en matière de gouvernance, il est indispensable de renforcer la confiance, la légitimité et les partenariats, en privilégiant les échanges entre pairs plutôt que les relations donateur/bénéficiaire. À plusieurs reprises, inviter la population à contribuer d'emblée au règlement d'un problème pressant a donné des résultats remarquables. Manifestement, il vaut mieux s'attacher à transformer les habitudes des citoyens en faisant appel à des mécanismes de participation qu'imposer des

changements d'en haut (en recourant par exemple à des solutions radicales, comme limiter périodiquement l'approvisionnement en eau). La modification des comportements contribue à l'évolution culturelle. Pour ce faire, on peut faire appel à des descriptions, c'est-à-dire expliquer dans différents médias (y compris les journaux et la télévision) le motif des mesures prises, comment la population peut contribuer à la réalisation des objectifs et quels processus sont concernés.

32. Pour que de telles initiatives puissent être prises dans le service public, les fonctionnaires doivent être instruits et bien formés. Ils devraient recevoir la formation nécessaire pour s'adapter à une culture de l'apprentissage et se considérer comme des agents actifs du changement, comme l'a souligné le Comité d'experts de l'administration publique à sa première session, en 2002. Aucune mesure novatrice ne peut être prise dans un organisme public sans un développement permanent des connaissances et les compétences des employés, qui doivent être tenus informés des dernières évolutions dans leurs domaines de compétence respectifs. À l'heure actuelle, l'enseignement à distance est un moyen très rentable d'assurer un apprentissage continu. La diversité peut aussi être une source d'idées novatrices et permettre de surmonter les difficultés, puisqu'elle rapproche des personnes ayant des origines et des façons de penser différentes.

33. Les innovations doivent viser à réaliser des progrès mesurables. Il faut suivre une approche bien planifiée et organisée, faute de quoi les opérations routinières et quotidiennes prendront le dessus, et on peut pour cela établir des points de repère, qui permettront de juger de l'efficacité des efforts déployés. Ainsi, en 2005, le Ministère coréen de l'administration publique et des affaires intérieures a mis au point un indice d'innovation gouvernementale destiné à mesurer le degré d'innovation atteint dans les organismes publics, qui aide ces organismes à évaluer les progrès qu'ils ont accomplis, à recenser les lacunes et à établir des plans d'action en vue de renforcer leurs capacités en matière d'innovation¹⁸. Les résultats d'ensemble peuvent servir de référence pour mettre en œuvre des stratégies nationales d'innovation. Une fois consignés, les progrès accomplis peuvent servir de référence pour ceux qui, dans le pays ou à l'étranger, souhaitent s'inspirer d'opérations couronnées de succès, comme cela est évoqué dans ce qui suit.

VII. Méthodes à suivre pour mettre en commun et adapter les innovations en matière de gouvernance et d'administration publique

34. Pour que des pays parviennent à adapter des mesures novatrices dans leur propre système administratif, il ne suffit pas d'échanger des informations. Les bonnes pratiques sont généralement présentées sous forme d'exemples, par conséquent le transfert de connaissances et d'idées entre les pays est limité et on a tendance à « réinventer la roue ». Pour aider plus efficacement les gouvernements désireux de transposer certaines nouveautés dans leur administration, il est donc nécessaire d'élaborer un ensemble d'outils et de méthodes visant à déterminer la validité et la transférabilité de pratiques et d'expériences nationales, ainsi que de définir les étapes à suivre et les conditions à remplir pour mener à bien ce processus. Pour qu'un pays puisse adapter une innovation à partir d'un certain contexte (ou si dans un pays il serait intéressant de transposer au niveau national une innovation locale, ou vice-versa), il faut déterminer : a) si l'expérience considérée est

réellement un succès; b) si elle est transposable; c) si le pays destinataire a la capacité de l'adopter; d) les démarches et méthodes à suivre pour reproduire les bonnes pratiques.

A. Évaluation et transférabilité des innovations

35. Transférer des mesures novatrices et des bonnes pratiques revient à transférer des connaissances, c'est-à-dire des idées, du savoir-faire, des compétences et des enseignements tirés de la mise en œuvre d'une innovation. Un transfert d'innovation est un processus d'apprentissage structuré, fondé sur un savoir découlant d'une expérience et de l'expertise humaine, dans le but de transformer cette connaissance en une action sociale¹⁹. Dans la logique de cette définition, c'est l'idée qui sous-tend une innovation qui prime. Si une mesure novatrice peut constituer une bonne pratique dans un pays concerné, elle ne sera toutefois pas forcément transposable soit parce qu'elle répond à un besoin bien précis d'administration donnée, soit en raison des caractéristiques particulières de l'administration centrale ou locale concernée. Il ne faut donc pas chercher à transférer aveuglément vers un pays des pratiques qui se sont révélées efficaces dans un autre, mais en étudier les avantages et les adapter au contexte local. L'expérience montre qu'une bonne pratique peut être transférée lorsqu'elle a un caractère général, apporte une valeur ajoutée, fait intervenir des processus simples, permet des améliorations rapides, est rentable, répond à un besoin exprimé ou ressenti par les personnes à l'origine du transfert et est efficace. En d'autres termes, si le même problème existe ailleurs et que la mesure novatrice est susceptible d'être utile, alors elle est transférable. Ainsi, la transférabilité implique de rapprocher la demande de l'offre de connaissances, de compétences et d'expérience.

B. Capacité d'assimiler une innovation

36. L'adaptation, l'anticipation et l'ouverture au changement sont nécessaires à l'innovation. C'est le changement qui permet de mener à bien de nouvelles démarches. Une pratique de référence ne peut être transposée que si le gouvernement intéressé en a la capacité. Chaque organisation est différente et doit s'adapter à diverses situations à des moments distincts. Les techniques nécessaires pour promouvoir les innovations en matière d'organisation varient donc en fonction du contexte. En d'autres termes, il n'existe pas de solution toute faite. Il y a plusieurs étapes à suivre pour adapter une bonne pratique, notamment : a) veiller à ce que les informations concernant cette pratique (les éléments qui la composent et les réalisations escomptées) soient communiquées à ceux qui devront la mettre en œuvre et à ceux qui profiteront de l'innovation; b) mettre en place des équipes chargées de transposer la pratique; c) définir une politique et un processus d'adoption clairs; d) mesurer la progression de la mise en œuvre et en rendre compte, afin d'évaluer la durabilité.

37. S'agissant du choix de ce qu'il faut transposer, ce devrait être au destinataire de définir les caractéristiques de l'innovation qui lui sera utile. Un transfert peut en outre revêtir divers aspects, notamment la copie, l'émulation, le mélange ou encore l'inspiration. Plusieurs instruments peuvent servir à assimiler une bonne pratique, comme les établissements ou les intermédiaires chargés de l'apprentissage, ou encore des outils et des lignes directrices. Il est bon également de faire primer

l'adaptation sur l'adoption, de favoriser l'intégration du suivi et l'évaluation, de tenir compte de considérations culturelles lors de l'élaboration des plans de transfert, et de marquer chaque nouveau succès. L'adoption d'une innovation dans un nouveau contexte sera généralement couronnée de succès si les acteurs sociaux et politiques estiment que le problème traité est important pour le grand public.

38. Lorsque l'on adapte une bonne pratique, il faut aussi tenir compte du facteur « connaissances », c'est-à-dire la formation dispensée aux fonctionnaires, leur expérience ou leur ouverture au changement, entre autres. Pour renforcer les capacités, il faut disposer d'outils et de techniques grâce auxquels les fonctionnaires pourront mieux comprendre le cadre dans lequel ils évoluent et être mieux informés des possibilités et des contraintes qui existent dans leur organisation s'agissant de l'innovation. Lorsqu'une organisation décide d'adapter une mesure novatrice pour tenter de résoudre un problème, elle participe à la fois aux processus de diffusion et de création. Cela étant, une innovation ne pourra être adoptée ni diffusée efficacement si les conditions ne sont pas réunies sur le terrain. Afin d'assimiler une pratique de référence ou l'idée qui la sous-tend, il faut tenir compte de la culture politique, des traditions et du patrimoine de l'administration, former les acteurs locaux en faveur des réformes et prendre en considération les ressources humaines, le cadre juridique, les questions réglementaires et l'encadrement, notamment.

39. Il est communément admis que les innovations n'auront un caractère durable que si elles deviennent partie intégrante des opérations quotidiennes, c'est-à-dire si elles sont systématisées, si les parties prenantes sont engagées à adhérer pleinement au processus, si elles s'accompagnent d'un renforcement des capacités (recrutement, placement, formation et motivation), si des ressources économiques durables sont garanties, indépendamment d'un financement externe, si des réseaux de communication sont créés et si les bienfaits sont répartis de manière équilibrée et équitable entre toutes les catégories socioéconomiques de la collectivité, notamment. Il faut en outre systématiser le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre, et établir un système d'assurance de la qualité.

C. Méthodes à suivre pour transposer des pratiques efficaces

40. Les pratiques et innovations efficaces peuvent être transférées avec succès, comme en attestent de nombreux exemples²⁰. Afin de faciliter la transposition d'une pratique de référence dans un contexte national précis, lorsque tous les critères ci-dessus ont été remplis, il est primordial d'élaborer des mesures pour aider les gouvernements intéressés à procéder au transfert, et de planifier l'exploitation des connaissances acquises. On peut commencer par créer des réseaux de connaissances, au sein desquels les innovations efficaces sont classées par catégories (prestation de services, réglementation, consultation et partenariat, gouvernance ou encore horizontalité), et où figurent notamment les coordonnées des innovateurs. Les personnes qui ont pris des risques et sont parvenues à mettre en œuvre avec succès des innovations sont fières de ce qu'elles ont accompli et ont généralement soif de partager leur savoir. Il n'est toutefois pas suffisant de les faire figurer dans une base de données dotée d'un moteur de recherche efficace. En effet, les innovateurs travaillent à des réalisations bien précises et ne réalisent peut-être pas toutes les implications que pourrait avoir leur innovation.

41. Le transfert, dans lequel intervient un intermédiaire (une organisation internationale par exemple), comprend plusieurs étapes. En premier lieu, il faut rapprocher la demande de l'offre, et l'intermédiaire joue ici un rôle de catalyseur. Ensuite, il faut déterminer l'ampleur du transfert, et l'intermédiaire sert ici d'agent pour les deux parties. La troisième étape consiste à adapter l'innovation au contexte local, et l'intermédiaire devient facilitateur. Enfin, il faut procéder effectivement au transfert et l'évaluer, l'intermédiaire devenant alors un évaluateur. Au fil de ces étapes, il faut veiller à sensibiliser l'opinion et à faire participer les médias, tout en assurant le suivi et l'évaluation.

42. Pour aider les gouvernements à adapter des innovations, plusieurs méthodes peuvent être utilisées : mettre en commun des informations et créer des réseaux de savoirs; établir des jumelages et instaurer des relations entre praticiens; réaliser des voyages d'étude et planifier des actions; procéder à des échanges de personnel; établir des directives concernant le transfert; décerner des récompenses; etc. Les outils et les processus qui serviront à la transposition doivent favoriser l'adaptation, et non l'adoption. Les échanges entre pairs, notamment les transferts entre villes, sont particulièrement efficaces, puisque des villes présentant des similarités dans les domaines social et économique connaissent souvent les mêmes problèmes et sont en mesure d'élaborer des solutions collectives. Chacune de ces approches a évidemment des avantages et des inconvénients, et lorsque l'on adapte une innovation ou une bonne pratique, il faut donc les analyser afin de parvenir à un juste dosage.

VIII. Recommandations

43. À la lumière de ce qui précède et afin de promouvoir les innovations en matière de gouvernance, dans le but de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, il faut encourager davantage la mise en commun de connaissances concernant les innovations et les bonnes pratiques. Pour ce faire, il convient : a) d'utiliser au mieux le Réseau mondial d'information en ligne sur l'administration et les finances publiques (UNPAN), afin de centraliser les innovations en matière de gouvernance; b) de mener des travaux de recherche analytique portant sur les innovations en matière de gouvernance; c) d'organiser à l'intention des fonctionnaires des ateliers consacrés aux innovations; et d) de rassembler des données et de diffuser des connaissances sur les innovations, y compris les réalisations auxquelles sont parvenus les lauréats du prix Champion du service public décerné par l'ONU. À cet égard, il serait très utile de promouvoir l'utilisation d'un format uniformisé de rapports, ainsi que de rassembler des informations sur les problèmes et obstacles rencontrés et les manières de les surmonter, les rôles, les responsabilités et les diverses contributions des différents acteurs, ainsi que les facteurs de pérennité. Les programmes visant à renforcer les capacités d'encadrement pourraient s'appuyer sur des études de cas. Enfin, pour contribuer à diffuser les connaissances et à sensibiliser les fonctionnaires aux innovations qui existent en matière de gouvernance, on peut créer des réseaux entre personnes ayant pris des mesures novatrices dans les domaines de la gouvernance et de l'administration publique afin de mettre en commun des connaissances et des compétences spécialisées en matière d'innovation dans des domaines et des régions précis.

44. Il faudrait également, pour accroître le transfert et l'adaptation d'innovations en matière de gouvernance : a) accroître le rôle du Secrétariat de l'ONU en tant que catalyseur du transfert; b) élaborer des directives et d'autres matériels de formation; c) concevoir des programmes destinés à renforcer les capacités de direction dans le domaine de l'innovation. Pour faciliter l'adaptation d'une innovation, il faut aussi que les administrations (centrales ou locales) échangent des informations et des données d'expérience, opération que peuvent considérablement faciliter des intermédiaires tels que des organisations internationales, bilatérales et nationales, des universités, des centres de réflexion et des organisations non gouvernementales. Les intermédiaires jouent un rôle important ici car ils offrent les conseils et les compétences techniques nécessaires pour qu'un projet puisse être mis en œuvre et poursuivi efficacement. D'autre part, les réseaux fournissent les informations requises pour les transferts et les échanges, favorisent la collaboration mutuelle et permettent de communiquer efficacement. Le rôle du Secrétariat de l'ONU pourrait être renforcé à cet égard. S'agissant de la promotion des innovations et de la gouvernance, ainsi que des outils et des directives visant à faciliter l'apprentissage et l'échange d'idées, la Division de l'administration publique et de la gestion du développement peut faire fond sur les travaux entrepris dans le cadre de son programme pour la modernisation de l'administration publique dans la région méditerranéenne.

45. Il faut aussi s'efforcer d'associer des pratiques efficaces à des politiques et à une législation appropriées, et de généraliser le recours aux bonnes pratiques nationales et aux systèmes de connaissances. Les gouvernements doivent être engagés à adopter des principes appuyant les innovations dans le secteur public, et le Secrétariat de l'ONU pourrait intervenir utilement en facilitant l'élaboration de politiques favorisant ces initiatives novatrices.

46. Enfin, pour donner à un transfert toutes les chances de réussir, il faut exploiter davantage les informations obtenues grâce au prix Champion du service public, inciter ses lauréats à se placer à l'avant-garde des efforts déployés dans ce domaine, et les encourager à s'engager en les invitant à participer à des réunions de groupes d'experts et à d'autres ateliers nationaux.

Notes

¹ Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement, *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement* (New York, 2005).

² Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2005, Supplément n° 24 (E/2005/44)*.

³ Le présent document reprend certains points essentiels discutés lors de la réunion d'experts sur les méthodologies de transfert des innovations et des pratiques optimales, organisée par le Département des affaires économiques et sociales, en juillet 2005 en Tunisie.

⁴ Pour une analyse plus complète de ces quatre tendances, voir ONU, *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World (ST/ESA/PAD/SER.E/65)*.

⁵ Voir López, Tonatiuh Guillén, « Local Capacities for adaptation of innovative ideas and practices: lessons from municipalities in Mexico », in *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works (ST/ESA/PAD/SER.E/72)*;

⁶ L'expression « pratiques optimales » est utilisée ici en tenant compte de ses nombreuses limites, l'expression « pratiques efficaces » étant, comme le souligne le Comité d'experts de l'administration publique, beaucoup plus pertinente.

- ⁷ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément n° 37* (A/50/37).
- ⁸ Voir <http://www.unpan.org/dpepa_psaward.asp>.
- ⁹ Voir <www.impumelelo.org.za>.
- ¹⁰ Voir <<http://www.innovations.harvard.edu>>.
- ¹¹ Voir *Citizen Participation on Pro-poor Budgeting* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.05.II.H.3).
- ¹² La Division de l'administration publique et de la gestion du développement adapte ce système en collaboration avec certains organismes de contrôle des finances publiques des pays en développement. Elle conçoit également des programmes visant à renforcer les capacités qu'ont ces organismes de faire participer la société civile au contrôle lié à la prestation de services. Des activités de coopération technique ont été organisées pour aider les autorités locales à mieux répondre aux besoins des populations locales, à mieux utiliser les ressources budgétaires allouées aux pauvres, à fournir des analyses des disparités au niveau des régions et des districts et à donner aux acteurs locaux les moyens de participer davantage à l'élaboration, à l'évaluation et à la révision des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.
- ¹³ *World Public Sector Report* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.03.II.H.3).
- ¹⁴ Le haut débit est un mode de télécommunications qui permet de transmettre davantage de données sur une période déterminée, *World Public Sector Report 2003*, op. cit.
- ¹⁵ Voir <<http://open-government.mn>>.
- ¹⁶ Voir Galimberti, Joseph, « Adaptation of best practices: the experience of the Institute of Public Administration of Canada » in *Innovations in Governance and Public Administration*, op.cit.
- ¹⁷ Voir <<http://www.arashi.com/pipermail/ccpg/2004q1/001294.html>>.
- ¹⁸ Voir : <<http://www.innovationkorea.net>>.
- ¹⁹ Voir : <<http://www.bestpractices.org/>>.
- ²⁰ Ainsi, 60 % des initiatives ayant reçu le prix délivré par l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) sont transposés sur l'ensemble du territoire canadien, tout comme de nombreuses innovations primées par des programmes au Mexique, au Brésil, aux Philippines, etc. Voir *Innovations in Governance and Public Administration*, op. cit.