

Vers la proposition d'une définition managériale du concept de la bonne gouvernance publique

Towards the proposal of a managerial definition of the concept of good public governance

Mohammed GUECHATI, (Docteur)

Docteur en sciences économiques et de gestion

Laboratoire Universitaire de Recherche en Instrumentation et Gestion des Organisations

Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales d'Oujda

Université Mohammed Premier d'Oujda, Maroc

Meryem BOUGRINE, (Doctorante)

Laboratoire de recherche d'Études et recherches économiques et sociales (LERES)

Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales de Meknès

Université Moulay Ismail de Meknès, Maroc

El Kébir ELAKRY, (Professeur de l'Enseignement Supérieur)

Laboratoire Universitaire de Recherche en Instrumentation et Gestion des Organisations

Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales d'Oujda

Université Mohammed Premier d'Oujda, Maroc

Adresse de correspondance :	Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales d'Oujda Adresse de l'établissement Université Mohammed Premier -Maroc Maroc (Oujda) 05365-00612
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude et ils sont responsables de tout plagiat dans cet article.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	GUECHATI, M., BOUGRINE, M., & ELAKRY, E. K. (2024). Vers la proposition d'une définition managériale du concept de la bonne gouvernance publique. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 5(9), 437-450. https://doi.org/10.5281/zenodo.13733095
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: July 19, 2024

Accepted: September 04, 2024

International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics - IJAFAME

ISSN: 2658-8455

Volume 5, Issue 9 (2024)

Vers la proposition d'une définition managériale du concept de la bonne gouvernance publique

Résumé

L'importance du sujet de la bonne gouvernance publique réside dans sa grande utilité pour l'instauration d'un système performant permettant le bon déploiement des politiques publiques, l'atteinte des objectifs escomptés et, par voie de conséquences, améliorer les conditions de vie des citoyens. Faisant appel à multiples disciplines, la bonne gouvernance est traitée depuis différents points de vue adossés à des domaines de recherche divers relevant des sciences économiques, sociales, de droit, politiques, etc. Nous traitons dans cet article la bonne gouvernance dans le secteur public d'un point de vue managérial relevant des sciences de gestion. Notre objectif dans cet article est de proposer une définition de la bonne gouvernance publique qui met en exergue ses aspects managériaux indispensables à son déploiement sur le terrain. Du moment qu'il n'existe pas de consensus sur la définition de la bonne gouvernance publique, nous cherchons à contribuer à élucider ce concept en proposant une définition managériale. En termes de méthodologie, cet article est présenté sous forme d'une étude de la portée (scoping review) à travers la réalisation d'une synthèse concise de l'évolution de la gouvernance publique dans le temps. Cet article présente une revue de littérature en matière de définitions faites de la gouvernance publique tout en visant à clarifier ce concept dans la littérature et identifier les caractéristiques et facteurs clés liés à la gouvernance publique afin de proposer une définition managériale de ce concept.

À cet effet, nous essayons de mettre en avant un aperçu historique de la gouvernance, de présenter ensuite les conceptions fondamentales de la gouvernance, de dresser un état de l'art qui met en exergue différentes définitions émises aussi bien par des organismes internationaux que par des chercheurs, avant de proposer une définition de la bonne gouvernance publique qui souligne davantage son aspect managérial. Ainsi, nous essayons de traiter les différentes définitions, de les classer et de les analyser afin de déceler les différentes caractéristiques managériales de la bonne gouvernance publique et de faire ressortir les propriétés managériales qui se rapportent à la bonne gouvernance et qui apporte une valeur ajoutée quant à l'atteinte d'une bonne gouvernance notamment dans le secteur public.

Mots clés : gouvernance ; la bonne gouvernance ; la gouvernance publique ; le management ; le management public ; secteur public.

Classification JEL: H00, O16.

Type de papier : Recherche théorique.

Abstract

The importance of the subject of good public governance lies in its great usefulness for the establishment of an efficient system allowing the proper deployment of public policies, the achievement of expected objectives and, consequently, improving the living conditions of citizens. Drawing on multiple disciplines, good governance is treated from different points of view based on various research fields relating to economics, social sciences, law, politics, etc. In this article, we treat good governance in the public sector from a managerial point of view relating to management sciences. Our objective in this article is to propose a definition of good public governance that highlights its managerial aspects essential to its deployment on the ground. Since there is no consensus on the definition of good public governance, we seek to contribute to elucidating this concept by proposing a managerial definition.

In terms of methodology, this article is presented in the form of a scoping review conducted through the production of a breve synthesis of the evolution of public governance over time. This article presents a literature review on definitions of public governance while aiming to clarify this concept in the literature and identify the key characteristics and factors related to public governance in order to suggest a managerial definition of this concept. To this end, we try to put forward a historical overview of governance, then present the fundamental concepts of governance, draw up a state of the art that highlights different definitions issued by both international organizations and researchers, before proposing a definition of good public governance that further emphasizes its managerial aspect. Thus, we try to process the different definitions, classify and analyze them in order to detect the different managerial characteristics of good public governance and to highlight the managerial properties that relate to good governance and which bring added value in achieving good governance, particularly in the public sector.

Keywords: Governance; good governance; public governance; management; public management; public sector.

Classification JEL: H00, O16.

Paper type: Theoretical Research.

1. Introduction

La gouvernance est devenue un mot-clé dans le vocabulaire des conseils d'administration et des directions générales, pour autant sa signification peut parfois être confuse.

Le terme de gouvernance est à la mode. La gouvernance désigne un concept commode, elle représente d'une part une image descriptive reflétant la réalité et d'autre part une finalité idéale et normative liée à la transparence, l'éthique et l'efficacité de l'action publique.

La gouvernance devient dès lors un mot-talisman faisant allusion à tous les fantasmes attendus de l'action publique, tout en revêtant un vocabulaire d'objectivité technique qui permet de remettre les pieds sur terre. Autrement dit, la gouvernance est un terme qui prévoit une vision claire, des plans objectifs et des politiques de changements tout en promettant des lendemains qui chantent aux théoriciens de l'action publique. Ainsi, le discours de la gouvernance donne lieu à une confusion double. : La première liée aux vertus qui lui sont associées et la seconde aux défauts qui lui sont imputés (Pitseys J, 2010).

En principe, la gouvernance désigne tout simplement les processus et les structures conçus pour aider l'organisation à réaliser ses objectifs (IFACI, 2018).

Il apparaît évident que le développement d'un pays se trouve conditionné par l'amélioration de ses institutions de gouvernance publique et de faire en sorte que ces institutions interreliées fonctionnent d'une manière semblable (Charreaux 2004). D'où l'importance cruciale de la gouvernance qui justifie l'attention particulière accordée à cette dernière. Le développement d'un pays et l'amélioration des conditions de vie de ses citoyens sont tributaires de l'atteinte d'une bonne gouvernance publique et vice versa, sans une manière bonne et rationnelle de penser l'action publique, sans un ensemble homogène d'institutions reflétant les principes et ladite manière de penser l'action publique et la traduire sur le terrain, le futur d'un pays reste voué à l'échec.

Le mot "gouvernance" tire son origine du verbe grec "kubernân", qui signifie "piloter un navire ou un char". Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, ce terme, utilisé par Platon, était utilisé en français comme synonyme de « gouvernement » avant d'être repris dans le sens anglais « gouvernement » dans les années 80.

Depuis, deux nouvelles interprétations de la notion de gouvernance ont émergé dans le monde anglo-saxon, où la gouvernance publique a été distinguée de la gouvernance d'entreprise. Le concept de gouvernance est apparu pour la première fois dans le domaine privé comme un référentiel de comportement des dirigeants ou des membres du conseil d'administration leur permettant de se prémunir contre les actionnaires.

La gouvernance d'entreprise, appelée également « Corporate Governance » (CG), est apparue au cours de la décennie 1980 pour se répandre, plus tard, dans la plupart des économies développées (Valin et al., 2006, p. 38). Cette gouvernance d'entreprise résulte de la nécessité de concilier plusieurs intérêts, souvent antagonistes, au sein des entreprises, notamment ceux des actionnaires et des dirigeants. Il s'agit ici de trouver le point permettant de converger les intérêts divergents des différentes parties prenantes. Les problèmes de la gouvernance d'entreprise résultent de la séparation entre la propriété et le contrôle du capital, du pouvoir disproportionné de certains actionnaires, du contrôle sur les actionnaires minoritaires, des salariés détenant des droits importants indépendamment de ceux qui leur reviennent en leur qualité de détenteurs potentiels du capital (OCDE, 2004).

Dès lors, le concept de gouvernance s'est propagé pour toucher de nombreux domaines.

En effet, de nouveaux termes et modes de gouvernance ont vu le jour à savoir « gouvernance d'entreprise », « gouvernance publique » et « gouvernance environnementale », « gouvernance territoriale », « gouvernance urbaine », « gouvernance mondiale » et « e-gouvernance » ... cette diversité fait de la tâche de donner une définition spécifique de la gouvernance une tâche difficile.

La gouvernance est une question qui a fait couler beaucoup d'encre et a attiré les chercheurs de divers domaines, tels que les sciences sociales, les sciences politiques, les sciences juridiques et comme elle a retenu l'attention des institutions internationales telles que la Banque Mondiale et le FMI ... Chacun d'entre eux propose une définition qui va de soi avec ses principes, objectifs, spécialités, métiers ...

Il n'existe pas de consensus sur la définition de la gouvernance publique. Dans ce texte, nous traitons la bonne gouvernance dans le secteur public. Le présent article utilise les publications et rapports d'organismes internationaux ainsi que des ouvrages et contributions d'auteurs de différents domaines et disciplines dans une approche intégrant aussi bien les usages pratiques qu'académiques associés à l'évolution de ce concept. Nous proposons finalement une définition managériale du concept de la gouvernance publique pouvant être utilisée aussi bien par les chercheurs que par les praticiens.

Ainsi, nous essayons de contribuer à notre tour aux tentatives de définition de la gouvernance publique tout en adoptant une base et posture managériales. De ce fait, nous mettons d'abord en avant un aperçu historique de la gouvernance, nous présentons par la suite les conceptions fondamentales de la gouvernance, nous dressons un état de l'art qui met en exergue les différentes définitions émises aussi bien par des organismes internationaux que par des chercheurs, nous analysons chacune d'entre elles afin de faire ressortir les caractéristiques managériales fondamentales de la gouvernance publique avant de les amasser et les classer afin de proposer une définition de la gouvernance publique qui souligne davantage son aspect managérial.

2. Émergence et évolution du concept « gouvernance »

Étymologiquement, le mot gouvernance trouve son origine dans la langue française, au XIII^e siècle. Sa signification va ensuite évoluer dans l'histoire comme cela est décrit ci-après :

❖ La gouvernance médiévale

A l'origine, le mot gouvernance a été utilisé en France, entre le XIII^e siècle et le XIV^e siècle, et renvoyait à l'idée de « gouvernement » entendu au sens d'art de gouverner. Renvoyant à la métaphore du gouvernail d'un navire, la gouvernance désignait l'ensemble des techniques permettant de disposer et d'entretenir le bien public (Pitseys J., 2010).

Le terme « gouvernance » vient du grec, *kubernân*, qui se réfère au pilotage d'un navire ou d'un char, mais que Platon utilisait déjà en guise de métaphore pour désigner les hommes comme le démontre Oliveira Barata dans son travail d'Étymologie du terme «gouvernance» (Oliveira Barata, consulté en 2024). En latin, *gubernare* a le même sens qu'en grec.

❖ La gouvernance de l'âge classique

Dans cette perspective, la notion de gouvernement s'associe à l'idée du pouvoir centré et hiérarchisé, elle s'apparente «aux réflexions sur l'autorité de l'État comme totalité». Parallèlement, la gouvernance, prise dans le sens de la science du gouvernement, c'est-à-dire conçue comme la manière de gérer adéquatement la chose publique indépendamment de la question du pouvoir, se perpétue, en retrait cependant (El Hijri, 2009).

La notion de gouvernance s'est trouvée systématiquement liée à celle du gouvernement suite aux débats déclenchés par la naissance de l'État moderne (en XVI^e siècle), et qui tournaient autour du pouvoir de ce phénomène. Sur la base des travaux de Machiavel sur l'État (1513) et de Jean Bodin sur la souveraineté absolue (Bodin, 1576) qu'est née la conception d'un État exerçant un pouvoir monopolisé sur une population donnée déterminée par un territoire bien défini.

Dans ce sens, la notion du gouvernement fait plutôt référence au pouvoir centré et hiérarchisé. Elle se réfère ainsi aux «réflexions sur l'autorité de l'État comme totalité» (Gaudin J-P, 2002).

Tout ceci pour dire que le concept de gouvernance, dans le cadre de la science du gouvernement, se trouve attribué un sens particulier désignant la façon gérer correctement la chose publique, abstraction faite de la question du pouvoir qui reste traitée en parallèle.

❖ **La gouvernance moderne**

D'après le paradigme américain, la notion de gouvernance va porter essentiellement sur une question de choix rationnel se référant ainsi à l'analyse méthodique des politiques publiques, de la gestion, voire même de la sociologie des organisations. Selon cette conception, le concept de la gouvernance est traité d'un point de vue anglo-saxon liant plus la gouvernance à la gestion plutôt qu'au pouvoir. Mais elle revient vers ce dernier notamment en 1990 où le terme gouvernance refait son apparition pour faire allusion au pilotage pragmatique des pouvoirs, faisant ainsi du pouvoir une partie du champ d'application de la gouvernance.

❖ **La gouvernance aujourd'hui**

Depuis le début des années 1990, la notion de gouvernance réapparaît à l'intérieur d'un courant de pensée assez hétéroclite dont l'objectif est de remodeler les processus classiques de prise de décision afin d'en faire des processus capables de prendre en considération la pluralité des acteurs dont les objectifs ne sont pas forcément en mèche, au sein d'un environnement en transformation continue.

En effet, la chute du mur de Berlin représentait la fin du monde bipolaire. Depuis, l'État a perdu son caractère central dans l'action politique, et ce, dans trois domaines essentiellement : les relations internationales, les régulations économiques et le rapport aux pouvoirs locaux (El Hijri, 2009).

On peut dire que la gouvernance est un terme qui a vu le jour pour désigner la conduite et le pilotage pour s'apparenter par la suite à la notion du pouvoir. Au fil du temps, la gouvernance s'est désormais imprégnée des principes de la bonne gestion de la chose publique et de la rationalité dans la réalisation des choix.

3. Conceptions fondamentales de la gouvernance

La gouvernance prend quatre conceptions fondamentales : Une conception de gouvernement, une conception normative, une conception de management, et enfin, une conception analytique.

❖ **Conception de gouvernement**

Le terme de gouvernance a été utilisé historiquement en tant que synonyme du gouvernement. Ce terme qu'est la gouvernance vient du mot grec « kubernân » qui fait allusion à la conduite d'un char ou le pilotage d'un navire. Ce terme a été utilisé par Platon en guise de métaphore pour faire référence aux hommes (Oliveira Barata, sd, consulté en 2024). Quant au latin, ce terme est équivalent à « gubernare » (même sens que le terme grec kubernân). En langue française du Bas Moyen-Âge, ce terme devient synonyme de «gouvernement» revêtant un caractère hiérarchique.

❖ **Conception normative**

La conception normative est une conception qui fixe des critères pour évaluer la gouvernance. Cette conception est adoptée par plusieurs institutions comme la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), l'Union européenne, la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque asiatique de développement.

On peut dire que la gouvernance est conçue ici en tant qu'outil politique de transformation des sociétés se basant sur ce qui devrait être (norme/référentiel) au lieu de ce qui est déjà mis en

place. L'instauration des indicateurs permet en effet d'une part de déterminer les axes d'amélioration et d'autre part d'apprécier l'écart qui existe entre les pratiques et les normes ou critères adoptés.

❖ Conception de management

À partir de 1970, le mot « gouvernance » refasse surface, en France, dans la littérature managériale (Pitseys, 2010). À partir des années septante, le langage du management s'inspire des sciences humaines et considère l'entreprise comme une institution sociale davantage qu'un organisme mécanique.

Cette conception de gouvernance se réfère au management. Le modèle usuel de management se compose des étapes suivantes :

- Fixer des objectifs (stratégiques et opérationnels),
- Choisir les moyens de les atteindre,
- Mettre en œuvre ces moyens (recherche d'efficience),
- Contrôler la mise en œuvre et les résultats obtenus,
- Assurer une régulation à partir de ce contrôle (Gouvernance).

❖ Conception analytique

La conception analytique de la gouvernance admet que la gouvernance n'est pas un concept normatif ou prescriptif. Elle n'est ni bonne ni mauvaise a priori, mais dotée de caractéristiques analysables et interprétables.

Elle requiert une méthode d'évaluation qui doit être réaliste, interdisciplinaire, comparatives, généralisable, réflexive et opérationnelle (El Hijri, 2009).

- Réaliste : Elle décrit les faits tels qu'ils sont et non tels qu'ils devraient être.
- Interdisciplinaires : Elle examine des situations concrètes sans les fragmenter entre disciplines.
- Comparative : elle suppose qu'il existe plusieurs modèles de gouvernance dont les caractéristiques peuvent être comparées.
- Généralisable : cette méthode est applicable à de nombreuses situations.
- Réflexive : la personne qui utilise la méthode prend part à la définition du problème et s'observe donc elle-même.
- Opérationnelle : elle peut être utilisée en vue de l'action dans des situations concrètes.
- Ainsi, et afin d'essayer de définir la bonne gouvernance publique d'un point de vue managérial, nous interpellons beaucoup plus la conception normative, la conception analytique et la conception managériale.

La conception normative offre un cadre propice pour analyser la bonne gouvernance publique en se référant à des normes et référentiels.

La conception analytique interpelle un travail d'analyse qui ne peut être mené à point sans fixer une méthode d'évaluation réaliste, interdisciplinaire, comparative, généralisable, réflexive et opérationnelle.

Quant à la conception managériale, elle permet de tracer la voie à suivre en suivant le modèle conventionnel de management, étape par étape, pour arriver à assurer la bonne mise en œuvre des programmes actifs de l'emploi : Choix des objectifs, détermination des moyens, mise en œuvre, contrôle, recadrage et régulation.

4. Définitions de la gouvernance

Le terme de la gouverne a été traité aussi bien par les chercheurs que par des praticiens et instances internationaux. Dans cette section nous présentons les différentes définitions amassées de la gouvernance.

4.1 Définitions des organismes internationaux

La plupart des organisations internationales se sont dotées de leur propre définition de la gouvernance. Certaines ont adopté une stratégie et une politique bien spécifiques (PNUD, Banque asiatique de développement), d'autres se sont limitées à définir ce concept.

❖ Définition selon La Banque Mondiale

La Banque Mondiale propose une définition large de cette notion. Elle définit la gouvernance comme étant un arsenal de traditions et d'institutions permettant d'exercer le pouvoir dans un pays avec pour objectif ultime le bien de tous (Banque Mondiale, 1992). Cette définition est importante dans le sens où elle lie l'exercice du pouvoir à la recherche du bien commun. Cette idée du bien commun, de l'intérêt général, est donc, dans ce cadre, au cœur de la définition de la gouvernance.

La Banque Mondiale évalue la bonne gouvernance en se référant aux aspects suivants (Banque Mondiale, 1992) :

- Gestion du secteur public : Il s'agit de la dimension la plus facilement reconnaissable des activités de la Banque Mondiale eu égard à la gouvernance. Le langage de la gestion du secteur public est surtout technique. Il change la structure organisationnelle d'un service sectoriel pour tenir compte de nouveaux objectifs, fait mieux fonctionner les budgets, aiguise les objectifs de la fonction publique et soumet les administrateurs des entreprises publiques à des contrats de performance.
- Responsabilité : Les gouvernements et leurs fonctionnaires doivent être comptables de leurs actions.
- Cadre juridique pour le développement : Il convient d'instaurer des systèmes juridiques adéquats assurant la stabilité et la prévisibilité, éléments essentiels pour la création d'un environnement économique dans lequel les risques d'entreprise peuvent être évalués rationnellement.
- Transparence et information : Les thèmes de la transparence et de l'information sont omniprésents dans la bonne gouvernance et renforcent la responsabilité. L'accès à l'information par les divers protagonistes du marché est primordial pour une économie concurrentielle.

❖ Définition selon le PNUD

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit la gouvernance comme étant l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux (UN-ORHLSS, PNUD, 2005).

Le PNUD accorde à la gouvernance trois dimensions : une dimension économique, une dimension politique et une dimension administrative. La gouvernance économique recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. La gouvernance politique est le processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques. La gouvernance administrative est le système de mise en œuvre des politiques.

Selon le PNUD, la bonne gouvernance se caractérise par les principales caractéristiques suivantes (UN-ORHLSS, PNUD, 2005) :

- La participation. Tous les hommes et toutes les femmes devraient avoir voix au chapitre en matière de prise de décisions, directement ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. Une participation aussi large est fondée sur la liberté d'association et de parole, ainsi que sur les capacités nécessaires pour participer de façon constructive à la prise de décisions

- Primauté du droit. Les cadres juridiques devraient être équitables et les textes juridiques appliqués de façon impartiale, en particulier les lois relatives aux droits de l'homme.
- Transparence. La transparence est fondée sur la libre circulation de l'information. Les personnes concernées peuvent directement avoir accès aux processus et aux institutions et l'information accessible est suffisante pour comprendre et assurer le suivi des questions.
- Capacité d'ajustement. Les institutions et les processus doivent viser à répondre aux besoins de toutes les parties prenantes.
- Orientation du consensus. La bonne gouvernance joue un rôle d'intermédiaire entre des intérêts différents afin d'aboutir à un large consensus sur ce qui sert le mieux les intérêts du groupe et, le cas échéant, sur les politiques et les procédures.
- Équité. Tous les hommes et toutes les femmes ont la possibilité d'améliorer ou de maintenir leurs conditions de vie.
- Efficacité et efficience. Les processus et les institutions donnent des résultats en fonction des besoins, tout en utilisant au mieux les ressources.
- Responsabilité. Les décideurs au niveau du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile rendent des comptes au public, ainsi qu'aux parties prenantes institutionnelles. Cette responsabilité diffère en fonction de l'organisation et selon que la décision est intérieure ou extérieure à l'organisation.
- Vision stratégique. Les dirigeants et le public ont une vaste perspective à long terme de la bonne gouvernance et du développement humain, ainsi qu'une idée de ce qui est nécessaire à un tel développement. Par ailleurs, ils comprennent dans toute leur complexité les données historiques, culturelles et sociales dans lesquelles s'inscrit cette perspective.

❖ Définition selon la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD)

La BERD est principalement concernée par les aspects politiques et économiques de la gouvernance. En particulier, les aspects politiques couvrent la démocratie multipartite, le pluralisme et les questions reliées aux droits humains (El Hijri, 2009).

❖ Définition selon l'Union européenne

L'Union européenne, quant à elle, offre une définition adaptée au contexte de développement européen, mais qui offre un certain potentiel de généralisation de son utilisation. Ainsi, pour cette institution : « La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (Union européenne, 2001).

Une attention particulière est portée aux droits humains et libertés fondamentales, à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, et à la consolidation de la primauté du droit et du bon gouvernement.

❖ Définition selon la Banque africaine de développement (BAD)

La BAD définit la gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé eu égard à la gestion des affaires publiques d'un pays (BAD, 1999).

Selon la BAD, la bonne gouvernance se caractérise par les principales caractéristiques suivantes:

- Responsabilité. Les élus et les organisations ayant un mandat public doivent rendre compte des actions spécifiques au public dont ils dérivent leur autorité. Dans un sens restreint, la responsabilité a trait à la capacité de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des biens publics conformément à des normes juridiques

agréées. Dans un sens plus large, il s'agit de l'élaboration et de l'application effective de règles de gouvernance sociale.

- **Transparence.** La politique du gouvernement doit être connue de tous et l'administration doit agir de façon à ce qu'on ait confiance dans ses intentions.
- **Lutte contre la corruption.** Il convient d'apporter une aide pour lutter contre l'abus des fonctions officielles à des fins privées.
- **Participation.** Les parties prenantes doivent influencer sur la prise publique de décisions et participer à la gestion des ressources et des institutions qui affectent leur vie mettant ainsi un frein au pouvoir public. Ce processus se déroule à divers niveaux : à celui de la base et à ceux de l'administration locale, régionale et centrale, moyennant des formes souples et décentralisées de gouvernement.
- **Réformes juridiques et judiciaires.** Il convient de créer un système juridique et judiciaire favorable à la gouvernance et au développement dans lequel les lois sont claires et appliquées uniformément par un système judiciaire objectif et indépendant.

❖ Définition selon la Banque Asiatique de Développement

La Banque Asiatique de Développement définit la gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement (Banque Asiatique de Développement, 1995).

Selon la Banque Asiatique de Développement, la bonne gouvernance se caractérise par les principales caractéristiques suivantes :

- **Responsabilité :** Les fonctionnaires doivent être garants du comportement des autorités publiques et réceptifs à l'entité dont leur autorité découle. L'obligation redditionnelle des institutions du secteur public est facilitée par l'évaluation de leur performance économique. Les domaines d'action spécifiques suggérés sont le renforcement de la capacité gouvernementale par le biais par exemple de la gestion et de la réforme des entreprises publiques, de la gestion des finances publiques et de la réforme de la fonction publique.
- **Participation :** Les structures étatiques doivent être suffisamment souples pour offrir aux bénéficiaires et à d'autres personnes touchées la possibilité d'améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes et projets publics. Les domaines d'action spécifiques sont le développement des processus participatifs par le biais par exemple de la participation des bénéficiaires, l'interface secteur public/privé, la décentralisation/ autonomisation de l'administration locale et la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG).
- **Prévisibilité :** Il convient de disposer de lois et règles qui réglementent la société et qui sont appliquées équitablement et régulièrement. Pour qu'il y ait prévisibilité, l'État et ses institutions subsidiaires doivent, comme le font les entreprises privées et les particuliers, se plier au système juridique et en être garants. Le domaine d'action spécifique pourrait être la mise en place de cadres juridiques prévisibles pour le développement du secteur privé.
- **Transparence :** Le grand public doit avoir accès à l'information et les règles et prescriptions doivent être claires. L'accès en temps utile à des informations sur l'économie est crucial pour la prise de décisions par le secteur privé et peut également servir à mettre un frein à la corruption.

4.2 Définitions selon des chercheurs

Nous présentons ci-après, quelques définitions de la gouvernance formulées par des chercheurs. Dans son ouvrage de référence pour les sciences économiques, Beitone définit la gouvernance comme l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées (Beitone et al, 2007).

Hermet dans son ouvrage de référence pour la science politique définit la gouvernance comme l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés aussi bien formels qu'informels qui régissent notamment l'action politique réelle (Hermet, 1998).

La gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir, l'exécution des programmes et projets particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de l'efficacité, de la responsabilité et de la cohérence (Union européenne, Commission des communautés européennes, 2001).

La gouvernance marque l'émergence de nouveaux modes d'administration des sociétés et des relations internationales. Elle implique des négociations permanentes, sur un pied d'égalité, entre les grands acteurs du système : États, organisations, entreprises... Avec la gouvernance, le champ social devient un terrain de jeu. Le pouvoir ou l'autorité – au lieu de dicter d'en haut ses priorités – se contente de réguler, d'arbitrer. Le but de la collectivité ou de la société n'est plus quelque grand dessein transcendant, mais le libre épanouissement des activités de tous (Defarges M., 2003).

La gouvernance évoque le plus souvent une définition plus flexible de l'exercice du pouvoir, reposant sur une plus grande ouverture du processus de décision, sa décentralisation, la mise en présence simultanée de plusieurs statuts d'acteurs. Touchant à la fois à la direction d'entreprise, au contrôle de l'administration, à la mise sur pied de budgets participatifs ou à la consultation publique urbaine, la gouvernance recouvre aujourd'hui les types d'organisation et les intuitions politiques les plus divers, superposés aux formes plus traditionnelles d'action publique (Pitseys, 2010).

Définir la gouvernance revient la plupart du temps à s'engager dans un inventaire à la Prévert désignant par exemple « toutes les activités des agents ou de groupes sociaux, politiques, économiques, administratives, qui contribuent par des efforts ciblés à orienter, guider ou contrôler certains aspects ou certaines dimensions particulières d'un système ou d'une socio-économie » (Paquet, 2000).

La gouvernance semble ne traduire aucune sorte de paradigme unifié, sinon une technique de guidance caractérisée par la grande diversité de ses techniques et de ses acteurs (Juillet, 2001). La gouvernance ne se définit pas à partir du type de procédure qu'elle mobilise, mais par sa capacité à former une décision. Par exemple, « que la sécurité des citoyens soit assurée et le respect de la loi garanti (État de droit) ; que les organismes publics gèrent de façon correcte et équitable les deniers publics (bonne administration) ; que les dirigeants rendent compte de leurs actions (responsabilité et imputabilité) ; que l'information soit disponible et accessible à tous » (Chevallier, 2001).

La gouvernance désigne, de manière plus spécifique, une technique de gestion sociale (Caillot, 1993).

La gouvernance désigne une technique de gestion sociale reposant sur la création d'une relation de confiance entre les différents partenaires du processus de décision politique. Cette relation de confiance doit faciliter la coopération entre les acteurs, simplifier leurs transactions, et rendre plus disponible l'accès aux connaissances et expériences des autres acteurs. Elle permet dès lors de produire une norme plus efficace, mais aussi plus effective puisque les acteurs y consentiraient plus facilement.

Plus le droit est à la fois contesté et sollicité en tant que moyen de régulation politique et de structuration sociale, « plus s'accroît aussi la charge de légitimation que doit supporter la genèse démocratique du droit » (Habermas, 1997).

5. Discussion : à la recherche d'une définition managériale de la bonne gouvernance publique

La majorité des travaux portant sur les définitions de la gouvernance publique est basée sur les intérêts, les objectifs, les champs d'intervention ou les conceptions propres à la partie qui fournit la définition sans pour autant expliciter ces éléments. Donner une définition claire et cohérente à la gouvernance demeure une mission très lourde en raison de la complexité et la multidisciplinarité des champs d'application de la gouvernance (Fabre et al., 2007).

Notre analyse des différentes définitions sera précédée par un aperçu historique mettant en perspective l'évolution du sens donné à la gouvernance au fil du temps.

Dans la sphère publique, l'usage traditionnel de gouvernement ou de gestion des affaires publiques a été relancé par le gouvernement britannique notamment Margaret Thatcher vers la fin des années 80. Son gouvernement a lancé plusieurs réformes dont les mots d'ordre étaient, déjà à l'époque, efficacité et efficience (que nous expliciterons par la suite). Cette mission de réforme a été entreprise avec deux leviers de transformation stratégique à savoir le renforcement de la centralisation des pouvoirs et la privatisation de certains services publics.

La gouvernance publique est un projet essentiellement économique de réorganisation de la sphère des pouvoirs des autorités et de coordination des organisations décentralisées. Cette analyse est issue du cadre conceptuel de Füssel (2007), qui se base sur la distinction entre quatre groupes fondamentaux de facteurs : le système d'analyse, les ou l'attributs, les dangers, et la référence temporelle.

Ce qui a constitué un fait déclencheur chez les pays développés qui ont entamé une nouvelle vague de mise en œuvre de tentatives de réformes et des initiatives de modernisation dans le but d'améliorer l'image du secteur public. Deux exemples frappants de ces programmes sont le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux États-Unis et la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France.

La notion de gouvernance s'inscrit dans une problématique assez large d'efficacité et d'efficience de l'action publique et concerne les rapports enchevêtrés entre les gouvernants et les gouvernés dans le secteur public.

Les termes « efficacité » et « efficience » sont souvent utilisés de manière indistincte, malgré leur signification précise pour les économistes. L'efficacité, d'une manière plus précise, est la mesure du rapport entre les résultats atteints et les objectifs fixés. La définition de l'efficience est la suivante : "Si deux solutions ont un coût identique, le critère d'efficience commande de choisir celle qui permet de réaliser au mieux les objectifs poursuivis ; si deux solutions aboutissent au même résultat, il faut choisir la moins coûteuse" (Simon, 1947). En d'autres termes, l'efficience est l'efficacité au moindre coût. En outre, l'analyse des décisions publiques rationnelles considère que le choix public d'une allocation (une répartition des biens disponibles dans l'économie entre les agents) se fait entre des allocations efficaces au sens de Pareto pour des ressources primaires et un ensemble de technologies disponibles (Kast et Lapied, 2002).

Ainsi, pour pallier aux limites de la gestion publique qui se caractérisent essentiellement dans l'incompétence technique, la difficulté d'adaptation aux changements, la lourdeur de l'aspect réglementaire, la complexité des procédures, la corruption ... (Godard et al., 2002), nous passons vers l'émergence de nouveaux concepts tels que l'efficacité, l'efficience, la pertinence, le NPM (New Public Management) ... Ceci marque le passage du gouvernement vers la gouvernance qui s'imprègne davantage des outils managériaux.

En plus, en analysant les différentes définitions de la gouvernance publique émises par les chercheurs, notre matrice de comparaison nous a permis de faire ressortir le socle de chaque définition ainsi que les attributs principaux de la gouvernance publique. Le tableau suivant résume les propriétés ressorties relative à la gouvernance publique :

Schéma n° 1 : Attributs et caractéristiques ressortis de la gouvernance publique



Source : Elaboré par nos soins

En passant en revue les définitions de la gouvernance publique, on constate des principes qui se manifestent toujours à savoir la responsabilisation, la transparence et l'obligation de bons résultats dans les affaires publiques.

Ces définitions résument la gouvernance publique dans l'interaction participative entre le gouvernement et les citoyens pour assurer une exploitation efficace des ressources et une augmentation de la qualité des services offerts par l'État qui entraîne par voie de conséquences l'amélioration de la qualité de vie des citoyens (le bien-être social).

Ainsi, et compte tenu des éléments présentés ci-dessous, la définition managériale que nous proposons de la gouvernance publique est la suivante : « La bonne gouvernance est un mode de gestion des affaires publiques visant l'amélioration des conditions de vie des citoyens à travers la mise en place efficace et efficiente des politiques publiques. Ainsi, ce mode de gestion se doit d'être performant permettant une bonne formulation et prise de décision en s'imprégnant des principes de la bonne gestion de la chose publique, de la rationalité dans la réalisation des choix, et de la prévention contre les risques. ».

6. Conclusion :

À voir l'usage à « toutes les sauces » qui est fait, de la gouvernance nous amène à croire qu'un besoin de clarification est réel, présent et inéluctable dans la littérature. Certes, tenter de définir un concept aussi large et multiforme que celui de la gouvernance présente un défi indéniable (Isabelle L et Pier-Olivier S-A, 2012).

La bonne gouvernance est au cœur de différents champs de recherche économiques et politiques. Tantôt on essaye de cerner son processus, tantôt on analyse les interactions entre ses acteurs, tantôt on essaye de la définir ...

La gouvernance est un terme qui a vu le jour afin de désigner la conduite et le pilotage pour s'apparenter par la suite à la notion du pouvoir. Au fil du temps, La gouvernance s'est désormais imprégnée des principes de la bonne gestion de la chose publique et de la rationalité dans la réalisation des choix (Planning Programming Budgeting System (PPBS), la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), ...).

Les diverses définitions amassées dans cet article viennent pour souligner l'exercice du pouvoir

dans l'objectif ultime de gérer la chose publique pour le bien de tous. Ces définitions ont permis également de faire ressortir les dimensions principales de la gouvernance à savoir la dimension économique (processus de prise de décisions à caractère économique), la dimension politique (processus d'élaboration des politiques et programmes publics) et enfin la dimension administrative (processus se rapportant à l'exécution et la mise en place des politiques publiques sur terrain).

La notion de la bonne gouvernance est abordée au travers des problématiques très variées, qui peuvent être relatives à la détermination de l'étendue du champ d'analyse de la gouvernance, le cadre d'analyse pour sa bonne mise en place, ses principes, ses instruments ...

Notre ambition est, dès lors, la proposition d'une définition managériale qui pourrait servir les chercheurs désireux d'étudier la bonne gouvernance eu égard des approches issues des conceptions normatives, analytiques et du management. Le but est de proposer une définition cohérente tout en mettant la lumière davantage sur le volet managérial de la bonne gouvernance et son opérationnalisation.

Bien que les définitions présentées ci-dessus s'avèrent être mutuellement exclusives, elles pourraient être applicables en tenant compte de leur complémentarité. Notre définition sera finalement la suivante :

« La bonne gouvernance est un mode de gestion des affaires publiques visant l'amélioration des conditions de vie des citoyens à travers la mise en place efficace et efficiente des politiques publiques. Ainsi, ce mode de gestion se doit d'être performant permettant une bonne formulation et prise de décision en s'imprégnant des principes de la bonne gestion de la chose publique, de la rationalité dans la réalisation des choix, et de la prévention contre les risques. ».

Ceci dit, ce travail peut bien évidemment être complété par d'autres travaux ayant pour objectif d'aller au-delà de la définition de la gouvernance publique vers la détermination des principes d'une bonne gouvernance publique ou bien sa concrétisation pragmatique et opérationnelle sur le terrain...

Références :

- (1). BAD, (Novembre 1999), Politique du groupe de la banque en matière de bonne gouvernance.
- (2). Banque Asiatique de Développement, (1995), Governance: Sound Development Management.
- (3). Banque mondiale, (1992), Governance and development, Washington, Word Bank, publications.
- (4). Beitone A., Cazorla A., Dollo C. et Draï A-M., (2007), Dictionnaires des sciences économiques, 2ème édition, Armand Colin.
- (5). Bodin J., (1576), Les six livres de la République : Livre 1, chapitre 10, Paris, Iacques du Puys, Librairie Iuré. Disponible sur : <https://www.pimido.com/histoire-etgeographie/histoire-moderne/td-de-professeur/jean-bodin-six-livres-republique-livre-1-chapitre-10-1576-502692.html> (consulté le 15/03/2024).
- (6). Caillot L., (1993), Le nouvel opium managérial : sur Jean-Pierre Le Goff, Le mythe de l'entreprise. Critique de l'idéologie managériale, in Le Banquet, 1e semestre.
- (7). Charreaux, G. (2004). Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux (No. 1040101). Université de Bourgogne-CREGO EA7317 Centre de recherches en gestion des organisations.

- (8). Chevallier J., (2001), Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ?, in C.A. Morand, *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, p. 37-61. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01759953/document>.
- (9). El Hijri L., (2009), *Gouvernance et stratégie territoriales : Le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire*, [Thèse de doctorat en Sciences de Gestion] Université de Metz, France.
- (10). Fabre, J., Meisel, N. et Ould, A. J. (2007), « Conception de la gouvernance : Regards croisés de la Banque Mondiale, de la Commission Européenne et du PNUD », Institut de recherche et débat sur la gouvernance (irg).
- (11). Füssel, H-M. (2007), « Vulnerability: A generally applicable conceptual framework for climate change research », *Global Environmental Change*.
- (12). G. Paquet, (2000), *La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif*, dans L. Cardinal, C. Andrew (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Presses de l'Université d'Ottawa.
- (13). Gaudin J-P., (2003), Pourquoi la gouvernance ?, Dans : Pôle Sud, n°18, 2003. La Grèce du politique, sous la direction de Georges Contogeorgis. pp. 179-180. Disponible sur https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2003_num_18_1_1313 (consulté le 02/03/2024).
- (14). Godard, O., Henry, C., Lagadec, P. et Michel-Kerjan, E. (2002), *Traité des nouveaux risques : Précaution, crise, assurance*, Ed. Gallimard, Collection Folio/Actuel, France.
- (15). Habermas J., (1997), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. C. Bouchindhomme, R. Rochlitz, Collection NRF Essais, Paris, Gallimard.
- (16). Hermet G., (1998), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 3e édition, Paris, Armand Colin, p. 114.
- (17). IFACI. (Mai 2018), *Rôle de l'audit interne dans la gouvernance*.
- (18). Isabelle L et Pier-Olivier S-A, 2012, *La gouvernance : tenter une définition*, Cahiers de recherche en politique appliquée, Vol. IV, Numéro 3, Automne 2012.
- (19). Juillet L., (2001), Pouvoir, démocratie et gouvernance en réseau : commentaires sur "La gouvernance en tant que manière de voir" de Gilles Paquet, Dans L. Cardinal, C. Andrew, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Canada. Disponible sur : <https://books.openedition.org/uop/1644?lang=en> (Consulté le 05/03/2024).
- (20). Kast, R. et Lapied, A. (2002), « L'évaluation des risques dans les projets publics », *Revue de l'Institut d'Économie Publique*.
- (21). Moreau Defarges P., (2003), *La gouvernance, Que sais-je*, Presses Universitaires de France - PUF.
- (22). Oliveira Barata, consulté en 2024, Manuel de Étymologie du terme gouvernance, de l'ENA, France, https://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_en.pdf.
- (23). Organisation de Coopération et de Développement Economiques, OCDE. (2004), « Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ».
- (24). Pitseys J., (2010). The Concept of Governance, *Interdisciplinary Journal of Legal Studies* 2 (Volume 65), p 207 to 228.
- (25). Simon, H. (1947), *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, Macmillan, New York.
- (26). Union européenne, Commission des communautés européennes, (2001), *Gouvernance européenne*, Livre blanc, Bruxelles.
- (27). UN-OHRLSS, PNUD, (2005), *La gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement pour les pays les moins développés*.
- (28). Valin, G., Gavanou, J., Guttman, C. et Le Vourc'h, J. (2006), *Controlor & auditor*, Dunod, Paris.