



Conseil économique et social

Distr. générale
23 janvier 2021
Français
Original : anglais

Comité d'experts sur l'administration publique

Vingtième session

12-16 avril 2021

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Aspects liés à la gouvernance et à l'administration publique du thème de la session de 2021 du Conseil économique et social et de celui du forum politique de haut niveau pour le développement durable de la même année

Mettre en place des institutions inclusives, efficaces et résilientes pour permettre un relèvement durable après la pandémie de maladie à coronavirus et la réalisation des objectifs de développement durable dans les délais

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts sur l'administration publique le document préparé par les membres du Comité Géraldine Fraser-Moleketi et Louis Meuleman, en collaboration avec Paul Jackson, Margaret Kobia, Geert Bouckaert, Henry Sardaryan et Moni Pizani, également membres du Comité.

* [E/C.16/2021/1](#).



Mettre en place des institutions inclusives, efficaces et résilientes pour permettre un relèvement durable après la pandémie de maladie à coronavirus et la réalisation des objectifs de développement durable dans les délais

Résumé

Le présent rapport doit offrir une base de discussion pour la contribution de fond du Comité d'experts sur l'administration publique à l'examen thématique du forum politique de haut niveau pour le développement durable en 2021, son examen approfondi des objectifs de développement durable n^{os} 16 et 17 et de la nature intégrée, indivisible et interconnectée des objectifs. Il s'appuie sur les travaux de la dix-neuvième session sur la promotion d'une gouvernance efficace et d'une réforme institutionnelle pour accélérer la réalisation des objectifs (voir [E/2020/44](#), chap. III) ainsi que sur la résolution 2020/21 du Conseil économique et social sur le rapport du Comité sur ses travaux pendant ladite session.

Le thème du présent rapport est aligné sur celui du forum et du Conseil en 2021, à savoir « Une reprise durable et résiliente après la pandémie de COVID-19, qui favorise les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable : ouvrir une voie inclusive et efficace vers la réalisation du Programme 2030 dans le contexte de la décennie d'action et de réalisations en faveur du développement durable ».

Les auteurs y suggèrent que l'ouverture d'une voie inclusive et efficace pour la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dépendra de l'adoption de cinq grandes mesures politiques. Tout d'abord, il faudra s'attacher de nouveau à mettre en place des structures et des politiques qui permettent de consultation, une coordination et une coopération durables et multilatérales. Deuxièmement, il est urgent de redéfinir les priorités, de réorienter les ressources et de réexaminer les politiques qui se sont avérées à la fois dysfonctionnelles et contreproductives et qui ont laissé les pays incapables de faire face à des crises majeures comme la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Troisièmement, les politiques publiques doivent être élaborées dans une optique à long terme. Quatrièmement, il faut voir dans la qualité des institutions, la réforme des institutions et la bonne gouvernance un domaine stratégique à part entière. Cinquièmement, pour rétablir la confiance du public, les gouvernements doivent être considérés comme ceux qui prennent la situation en main en premier et dernier ressort. Les auteurs soulignent également que la réalisation efficace des objectifs suppose la primauté du droit et l'application d'une justice distributive dans les programmes et projets gouvernementaux.

Les auteurs concluent par des réflexions sur les modalités du dialogue concernant les aspects institutionnels de la réalisation de l'objectif 16 entre les membres du Comité et les pays faisant l'objet d'un examen national volontaire, tout en exposant divers éléments dont l'inclusion dans la déclaration ministérielle du forum de 2021 pourrait être envisagée.

I. Domaines auxquels il convient de prêter attention de toute urgence

1. La pandémie qui sévit à l'heure actuelle a montré que plusieurs des éléments essentiels des modèles de gestion appliqués jusqu'ici mériteraient aujourd'hui d'être repensés ou entièrement revus. L'idée que le modèle de gouvernance des entreprises était légitime et qu'un gouvernement devrait se comporter dans la sphère économique en suivant les meilleures pratiques adoptées dans le monde de l'entreprise a jusqu'ici prévalu. Conformément à ce modèle d'activité, des mesures de réduction des coûts ont été prises pour obtenir des gains d'efficacité. La solution des « trois D » – diminution des effectifs, déréglementation et débureaucratization – a également été mise en avant comme une panacée. Les efforts tendant à gouverner en suivant le même modèle et le même schéma que les entreprises commerciales se sont à bien des égards avérés fructueux : l'esprit d'initiative a été encouragé et les gouvernements sont devenus plus flexibles, plus agiles, moins lourds.

2. Toutefois, certains gouvernements ou secteurs de l'administration publique ont perdu de vue leur fonction principale, ainsi que les besoins essentiels de la population. Les gouvernements doivent être agiles, sans lourdeur, mais ils doivent aussi pouvoir faire face à des imprévus, comme la pandémie qui sévit à l'heure actuelle. Ils doivent être en mesure de venir en aide aux citoyennes et citoyens dans le besoin, quels que soient leur origine ou leur statut, en leur offrant un abri, de l'argent, de la nourriture ou des médicaments. Ce que l'on oublie souvent, surtout en période d'abondance, c'est que c'est sur les gouvernements que l'on doit compter en premier et dernier ressort. S'agissant de certains biens publics, tels que la sécurité et la justice, il faut se demander si l'efficacité et le coût sont les seules mesures de la performance. On peut dire que l'un des principaux rôles de l'État est de fournir un système de justice qui soit efficace, accessible, équitable et conforme à l'état de droit.

3. La pandémie qui sévit à l'heure actuelle sonne l'échec d'un modèle strictement entrepreneurial, puisque les gouvernements doivent assurer les services de base et qu'ils sont devenus les payeurs de millions de personnes qui seraient sans cela devenues indigentes, incapables de trouver un abri ou de mettre de la nourriture sur la table. Plusieurs gouvernements de l'hémisphère Nord ont dû renflouer des entreprises et intervenir pour empêcher que les marchés ne s'effondrent. Alors que les risques se multiplient et que les catastrophes deviennent de plus en plus fréquentes, les gouvernements doivent s'écarter du modèle de l'entreprise tout en conservant leur agilité et en faisant preuve de finesse. Ils doivent également constituer d'importantes réserves stratégiques, collecter et traiter efficacement les renseignements et les informations et être en mesure de maintenir leurs capacités et l'offre de services dans des contextes défavorables, notamment en cas de pandémie, d'ouragan, de tsunami, de feu de forêt ou de troubles civils. Pour pouvoir faire face à des événements de grande ampleur, par exemple à des troubles civils ou une catastrophe environnementale, il faut faire évoluer les mentalités et développer des compétences, ainsi que mettre en place des institutions inclusives capables d'intégrer des voix diverses.

4. L'expérience a montré que l'impact des catastrophes et des crises était rarement neutre du point de vue du genre. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) ne fait pas exception. La pandémie de COVID-19 a frappé les femmes de manière disproportionnée, tout comme les mesures prises pour empêcher sa propagation. Il est donc essentiel que les femmes participent aux processus décisionnels législatifs, politiques et budgétaires si l'on veut que les institutions soient plus inclusives. Faute d'approches plus inclusives, on doit s'attendre à ce que la mise à l'écart de certaines

communautés, le creusement des inégalités et l'aggravation de la pauvreté menacent la stabilité et la sécurité publiques.

5. En plus de constituer des menaces pour la paix et la sécurité, les disparités qui existent aux niveaux national et international sont aussi à l'origine de troubles sociaux et de vastes mouvements de population. Les pays plus riches n'ont peut-être pas les moyens d'absorber pacifiquement un nombre aussi élevé de personnes migrantes. Plus important encore, les pays d'origine ne peuvent pas se permettre de laisser partir toutes ces personnes. Le maintien de la paix, la réconciliation des différences, le traitement des griefs légitimes et l'apaisement des tensions croissantes dépendront non seulement des communautés et des institutions, mais aussi de celles et ceux qui travaillent au service des populations ou qui exercent les responsabilités et qui ont des compétences très différentes de par le passé. Pour rassembler, l'accent doit être mis sur les communautés et les institutions et sur la capacité des serviteurs publics de travailler ensemble, par-delà les frontières, pour venir en aide aux populations vulnérables, parfois instables.

6. L'un des objectifs fondateurs de l'Organisation des Nations Unies est de travailler efficacement par-delà les frontières, sur la scène internationale. Les modèles de leadership se sont progressivement transformés dans l'hémisphère Nord, et les croyances forgées au cours des guerres ont peu à peu été abandonnées au profit d'un style de leadership plus conforme à la Charte des Nations Unies. Cependant, il y a eu des périodes où le bien-fondé de cette tendance a été contesté par des dirigeants populistes ou nationalistes moins favorables aux aspirations mondiales définies dans la Charte. En outre, de nombreuses régions du monde continuent de connaître de graves problèmes de leadership, en particulier dans des contextes de conflit, d'insécurité, de privation des droits humains, de souveraineté contestée et de présence de groupes criminels ou violents transnationaux, et dans le cas de vastes régions non gouvernées. L'Organisation des Nations Unies peut jouer un rôle essentiel en donnant l'exemple et en soutenant des formes positives de leadership dans ces contextes, en faisant elle-même preuve de leadership pour promouvoir la bonne gouvernance, la démocratie, l'inclusion, le multilatéralisme, la sécurité et la justice.

7. Dans un monde caractérisé par de grandes disparités, l'élitisme et l'hégémonie doivent reculer et faire une place à la diversité et à la différenciation, ainsi qu'à une gouvernance polycentrique et à plusieurs niveaux. Encore en gestation, un nouveau monde prismatique, fondé sur un type de leadership différent, qui évite les approches conflictuelles au profit des valeurs communes de tolérance, de respect, d'adaptation et de compromis, est en train de voir le jour. Le monde peut être réinventé dans l'intérêt commun. Pour certaines personnes, habituées à leur propre façon de faire, l'adaptation à de nouveaux schémas peut s'avérer difficile et lente. Cependant, on ne peut ignorer que, dans de nombreuses régions du monde, il y a des populations importantes qui ont été ou sont actuellement laissées de côté. La prévalence des conflits, l'insécurité et les migrations, ainsi que le manque d'accès à la justice ou aux moyens de subsistance durables, sont un véritable fléau et la pandémie actuelle risque d'exposer et d'aggraver les inégalités et les divisions.

8. Très progressivement, les gens intériorisent l'idée que leur foi n'est peut-être pas la seule à être légitime. Alors que par le passé, de nombreux dirigeants se sont présentés comme des croisés luttant pour obtenir le triomphe de systèmes de croyance qu'ils tenaient pour seuls véritables, celles et ceux qui seront aux responsabilités à l'avenir devront savoir jeter des ponts entre parties adverses, et être des artisans de la paix et des médiateurs versés dans l'art du donnant-donnant, qui maîtrisent les méthodes de négociation et d'arbitrage. Ils auront un état d'esprit différent, emploieront une autre rhétorique et un autre ton et préféreront les approches constructives aux arguments tapageurs qui ont trop souvent débouché sur des

impasses par le passé. Ils préféreront les solutions où tout le monde est gagnant à celles où quelques-uns raflent toute la mise.

9. Nous devons redécouvrir les principes et les valeurs de la Charte des Nations Unies et sortir des modes d'interaction dysfonctionnels et conflictuels des dernières décennies. Un bon leadership suppose aussi des leaders d'une nouvelle étoffe, qui soient adaptés au XXI^e siècle et prêts à faire face aux risques et aux incertitudes.

II. Le principe consistant à ne laisser personne de côté du point de vue de l'administration publique : évaluation de la situation

10. Ne laisser personne de côté est un objectif ambitieux pour tout État Membre. Il est au cœur de l'objectif 16 de développement durable, en particulier en ce qui concerne la promotion de sociétés inclusives et de l'état de droit. L'égalité devant la loi est un principe de gouvernance à la fois constitutionnel et politique. Il est clair que l'idée d'égalité devant la loi a cédé du terrain au cours des dernières décennies, sous l'énorme pression des forces économiques. Ces forces ont peut-être, dans un certain nombre de cas, créé des richesses considérables, mais elles ont également donné jour à des inégalités d'une ampleur sans précédent. À l'intérieur et au-delà des frontières, l'inégalité est très visible et affecte la vie publique d'une manière qui menace les communautés et la gouvernance dans le cadre de l'état de droit. Les inégalités sapent la notion de conditions égales et de liberté et de justice pour toutes et tous. Rien qu'aux États-Unis d'Amérique, on compte actuellement quatre trillionnaires. À New York, il y a plus de 100 milliardaires, et aussi quelques 60 000 à 80 000 sans-abri. Le nombre de sans-abri et l'insécurité alimentaire ont considérablement augmenté en raison de la pandémie, créant de nombreux problèmes dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé publique et autres, que les autorités publiques ont du mal à résoudre. Par exemple, à la suite de l'imposition de mesures de confinement en raison de la pandémie, les femmes et les hommes ont été invités à rester à la maison, et les écoles et les garderies ont été fermées, ce qui a alourdi la charge des soins non rémunérés et du travail domestique. Cela risque d'avoir des effets à très long terme sur les adultes et sur les enfants.

11. Depuis plus de trois décennies, dans le sillage des doctrines néolibérales, le rétrécissement de l'État ou sa réduction au strict minimum sont acceptés comme un fait allant de soi ou comme une loi de la nature et on pensait jusque-là que les gouvernements seraient mal avisés de ne pas embrasser ce *credo*. L'idée était que les progrès économiques venaient des avancées technologiques, qui pour la plupart étaient rendues possibles par des initiatives privées. On pensait que ce qu'il fallait, c'était laisser toute liberté aux entreprises et à l'initiative individuelle, sans le poids de la bureaucratie et en dehors de toute réglementation de l'État. Dans ces cercles de pensée, le syndicalisme a pu être décrié comme un frein à la liberté.

12. Lorsque la pandémie a frappé, la primauté de la liberté sur les besoins et les aspirations des personnes et des populations a de nouveau été affirmée, cette fois au nom des groupes et des individus hostiles aux restrictions qui leur étaient imposées dans le cadre du confinement. De même, des groupes hostiles aux tentatives de limitation des émissions de combustibles fossiles en relation avec les changements climatiques ont eux aussi invoqué leur liberté. Près de 2 millions de personnes sont mortes des suites de la pandémie, et bien plus encore dans le monde entier en raison des échecs imputables aux formes de résistances à l'action et à la réglementation gouvernementales, toujours au nom de la liberté.

13. Les crises précédentes ont démontré l'étroite interdépendance qui existe entre les êtres humains et les communautés dans lesquels ils vivent, certains accordant plus de poids aux êtres humains, d'autres aux communautés. Cette interdépendance et la complexité des questions et des défis auxquels sont actuellement confrontés les gouvernements et les administrations publiques, tant au niveau national qu'international, mettent en évidence les erreurs qui peuvent découler d'une pensée unidimensionnelle. Ce type de pensée est dominant depuis les années 1990, donnant lieu à une analyse simpliste de questions aux facettes pourtant multiples, réduites à un examen uniquement axé sur l'état de l'économie.

14. Nombreuses sont les personnes qui ont été laissées de côté à cause de cette approche, principalement des femmes, des enfants, des migrants et des réfugiés, des personnes âgées, des habitants des zones rurales et, plus généralement, des pauvres et des personnes vivant en marge de la société. La technologie est une autre force qui contribue à l'inégalité. À cause de la fracture numérique, l'accès de nombreuses personnes aux avantages de l'éducation et du bien-être devient de plus en plus problématique, surtout en temps de crise. En raison de ce fossé persistant dans l'accès numérique, les occasions d'emploi sont faussées au détriment de millions de personnes, en particulier des femmes.

15. Les femmes ont tendance à être plus vulnérables face aux effets économiques et sociaux des crises, y compris dans le cas de la pandémie de COVID-19, en raison des inégalités préexistantes. Selon l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), à l'échelle mondiale, 40 % de toutes les salariées (environ 510 millions de femmes) travaillent dans les secteurs les plus touchés, contre 36,6 % de tous les hommes salariés. Quelque 58 % des femmes actives travaillent dans le secteur informel, et elles sont surreprésentées parmi le personnel soignant et les équipes travaillant en première ligne, représentant plus de 70 % de tous les employés du secteur, qui a été particulièrement touché par la crise de la COVID-19¹.

16. Le problème est aggravé par la pauvreté et les disparités existantes en ce qui concerne la scolarisation, l'enseignement universitaire, le logement, la santé et la nutrition, entre autres facteurs. Si le problème pourrait être en grande partie surmonté par une action gouvernementale énergique et concertée, on a observé au cours des trois dernières décennies, dans le sillage de la pensée néolibérale, un phénomène concernant l'éducation, la santé et le logement, selon lequel, au sein des populations et des villes, certains quartiers, écoles et même hôpitaux sont réservés aux pauvres, d'autres aux élites. Le contraste entre les conditions de vie de celles et ceux qui sont dans le besoin et des riches a sauté aux yeux lors de la pandémie mondiale qui sévit actuellement.

17. Les inégalités généralisées et croissantes sont incompatibles avec les articles 22 à 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui portait en elle la promesse d'un avenir meilleur et plus radieux pour les femmes et les hommes, et elles constituent manifestement l'un des problèmes que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est censé permettre de régler. La pandémie a mis en lumière la nécessité d'une action gouvernementale, au niveau national et international, visant principalement à atténuer les vastes disparités observées et à combler les écarts qui existent à l'intérieur des frontières et au-delà.

18. Le Comité et le Conseil économique et social soulignent que pour atteindre les objectifs, ne laisser personne de côté et atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les plans social, économique et financier pour toutes les sociétés,

¹ ONU-Femmes, « COVID-19 and its economic toll on women: the story behind the numbers », 16 septembre 2020.

il faut s'attaquer aux profondes inégalités qui existent dans de nombreux pays, ce qui exige, peut-être encore plus qu'un leadership, le renforcement des institutions et des capacités à long terme. Pour atteindre l'objectif 16, il faut s'attaquer en même temps à la pauvreté et à l'exclusion.

19. L'exclusion devrait être traitée en plaçant les personnes au centre de l'action et en s'efforçant de répondre systématiquement à leurs besoins. En outre, il faut s'attaquer de manière systématique aux causes profondes de la pauvreté et de l'exclusion, sans avoir recours à des expédients, mais en adoptant des politiques de renforcement des institutions et de développement efficaces et axées sur le long terme. Remédier au fossé criant entre les privilégiés et les défavorisés dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la protection sociale, du logement et des infrastructures, tout en ne laissant personne de côté, doit être une aspiration et un phare pour l'action.

III. Adoption de mesures à tous les niveaux pour promouvoir un relèvement durable et résilient après la pandémie

20. La pandémie a montré que le bon fonctionnement de l'administration publique et l'existence de cadres de gouvernance efficaces sont indispensables pour faire face à la crise. On pourrait même avancer que la pandémie aurait eu un impact moindre et qu'il y aurait eu moins de risques qu'une telle catastrophe se produise si tous les objectifs avaient déjà été atteints. À l'appui de cette théorie, on observe que les exigences en matière de gouvernance pour lutter contre la pandémie et pour atteindre les objectifs sont les mêmes, par exemple l'accent mis sur la résilience à long terme. La pandémie a montré qu'il est important de pouvoir compter sur des institutions publiques fortes et s'appuyer sur des partenariats efficaces entre les gouvernements et d'autres acteurs clés. Elle a également confirmé que le Programme 2030 est une boussole fiable pour mesurer la durabilité et que des mécanismes doivent être utilisés pour accroître la résilience des institutions et améliorer la gouvernance en vue de la réalisation de tous les objectifs, en particulier les objectifs 16 et 17, sans lesquels la réalisation des objectifs 1 à 15 ne serait pas possible.

21. On entend sans arrêt parler de « durabilité » et de « résilience » dans les débats sur la manière de faire face à la crise de la COVID-19 et de mieux préparer les institutions à des crises futures. Les responsables politiques doivent se demander quelles sont les structures et caractéristiques qui sont gages de résilience et de durabilité dans le cadre des efforts visant à réaliser le Programme 2030, en particulier parce que ces efforts doivent être mondiaux et globaux, et non pas à court terme, ni limités à un domaine d'action gouvernementale restreint ou à un segment de la population. Il faut aussi se demander pour qui il convient d'améliorer la résilience. Lorsqu'un grand nombre de personnes vivent dans la précarité et sont de fait hors de la portée des États, il y a de graves problèmes d'inclusion et se pose alors la question de savoir si les institutions ont la résilience nécessaire pour continuer à fournir des services et à assurer la sécurité de ces populations.

IV. Mesures et recommandations concernant la voie inclusive et efficace à suivre pour réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030

22. Compte tenu du large éventail d'expériences en ce qui concerne l'action menée face à la pandémie et du fait que l'éradication de la pauvreté sous toutes ses formes et dimensions reste un défi mondial majeur et une condition indispensable au développement durable, les principales politiques et mesures proposées pour assurer

un relèvement durable et résilient et pour ouvrir une voie inclusive et efficace vers la réalisation du Programme 2030 sont présentées ci-dessous.

A. Privilégier les structures et processus permettant une consultation, une coordination et une coopération soutenues et multilatérales

23. Après la tendance prolongée à un monde unipolaire pendant les trois dernières décennies, il est devenu évident qu'il convient de renforcer les structures et les processus des Nations Unies favorisant une consultation, une coordination et une coopération soutenues et multilatérales. Rares sont les défis majeurs auxquels le monde fait face qui peuvent être relevés efficacement sans coopération et sans consultation, y compris en ce qui concerne le règlement pacifique des différends. Malheureusement, les trois dernières décennies ont vu l'éclatement de plusieurs conflits régionaux, notamment en Asie occidentale, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. La violence généralisée a provoqué une grande instabilité, qui a bloqué les efforts de développement, et la violence est devenue le principal moteur des migrations. D'après des estimations récentes du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), pas moins de 80 millions de personnes dans le monde ont été déplacées de force à la suite de persécutions, de conflits, de violences, de violations des droits humains ou d'événements troublant gravement l'ordre public².

B. Redéfinir les priorités, réorienter les ressources et revoir les politiques

24. S'il faut de nouveau privilégier des structures et des processus adaptés, comme indiqué dans la section ci-dessus, il est également urgent de redéfinir les priorités, de réorienter les ressources et de revoir les politiques qui se sont révélées dysfonctionnelles et contre-productives et qui ont laissé les pays démunis face à des crises majeures comme la pandémie de COVID-19. Au cours de la dernière décennie, le monde a ajouté des milliards de dollars aux montants déjà considérables consacrés aux armements et aux guerres. Une fraction seulement de cette somme suffirait à rendre les vaccins contre la COVID-19 accessibles à tous, en ne laissant personne de côté dans le monde. En 2020, les lits d'hôpitaux, les équipements et les médicaments ont fait cruellement défaut, même dans les pays à revenu élevé. La propension des entreprises à procéder à des fusions-acquisitions, reflet de la prédominance de la logique économique dans le domaine de la santé en général, est l'une des raisons expliquant ces pénuries.

25. Le moment est sans doute venu de replacer le service public, plutôt que le profit, au centre de domaines tels que la santé, l'éducation, le logement à des coûts abordables et la protection sociale, et de donner la priorité à ces domaines dans l'allocation des ressources.

26. Un objectif sous-jacent de l'objectif 16 est de promouvoir la paix plutôt que d'imposer une sécurité dure. Les partenariats avec les autorités locales et la société civile sont essentiels à cet égard. L'Organisation des Nations Unies doit favoriser et développer des processus permettant une approche ascendante depuis la base, au lieu de se tourner vers des institutions étatiques qui peuvent être dysfonctionnelles, illégitimes ou simplement non représentatives. Une telle approche consiste à replacer le processus politique sur le devant de la scène en reconnaissant que la consolidation de la paix peut nécessiter de remettre explicitement en question les structures de

² HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2019* (Genève, 2020).

pouvoir qui perpétuent une piètre gouvernance, ainsi que des institutions peu réactives assises sur l'exclusion.

C. Mettre l'accent sur le long terme dans les politiques publiques

27. Pour promouvoir le développement durable et la résilience, il faut mettre l'accent sur le long terme et se montrer stratégique plutôt que tactique, comme préconisé dans le Programme 2030, l'Accord de Paris sur les changements climatiques, le Programme d'action d'Addis-Abeba et les accords internationaux connexes. Le développement durable et la résilience dépendent des institutions et du renforcement des institutions, ainsi que du développement des capacités dans le secteur public à tous les niveaux. Après trois décennies d'efforts internationaux soutenus pour construire ou renforcer les institutions publiques entre 1945 et 1975, le monde a connu un changement de cap depuis la fin des années 1980. La privatisation, l'externalisation et la déréglementation des marchés ont pris le pas sur les efforts systématiques que déployait le secteur public pour renforcer durablement les capacités, en application de l'hypothèse pourtant non vérifiée selon laquelle, lorsque le besoin s'en ferait sentir, les ressources nécessaires pourraient être obtenues auprès du secteur privé, de plus en plus dans le cadre des chaînes d'approvisionnement mondiales.

28. L'objectif 16 définit une approche axée sur le développement qui doit permettre de prévenir les conflits violents, en incluant la gouvernance et l'accès à la justice. Cette approche à long terme et globale, qui est complexe à appliquer, peut remplacer les approches du haut vers le bas, à court terme, axées sur les crises et sécuritaires qui sont propres aux interventions linéaires face à la violence, principalement axées sur des réponses sécuritaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la criminalité et les conflits.

29. Une piètre administration publique, faite de compartimentation et de politiques contradictoires, dans un contexte de manques de ressources humaines, de rigidité, d'incapacité à traiter des problèmes complexes, voire à faire face au chaos entraîné par des défis transformationnels, comme la crise climatique, et l'inaction, alors même qu'il faudrait agir, ont des effets sur les finances publiques qui ne se font pas nécessairement sentir à court terme, mais les coûts sociétaux à long terme sont énormes. Les pays dont les institutions publiques sont mieux équipées ont généralement été en mesure de faire face à la pandémie mieux que d'autres. Dans cette optique, il pourrait être utile de reconsidérer l'affectation des fonds de développement.

30. Certains gouvernements éprouvent des difficultés à se concentrer sur l'élaboration de politiques à long terme, preuve qu'il faut accompagner la réforme organisationnelle du secteur public, mettre l'accent sur l'intérêt général bien compris, procéder à des changements sur la base des enseignements tirés et s'attaquer au problème de la dépendance au chemin emprunté, qui pourrait conduire à l'inefficacité.

D. Reconnaître la qualité des institutions, la réforme institutionnelle et la gouvernance comme des domaines stratégiques

31. L'efficacité de l'administration publique et de la gouvernance ne sont pas seulement des problèmes d'ordre technique touchant aux frais administratifs en général : il s'agit aussi d'un domaine d'action stratégique important en soi. Il est lié à l'objectif 16, car il concerne la qualité des institutions publiques, à l'objectif 17, car il concerne la cohérence des politiques pour le développement durable, et à l'objectif transversal 11, sur les villes et communautés durables. La création et la réforme des

institutions publiques sont généralement considérées comme une tâche politique, mais la stratégie et l'orientation de la réforme institutionnelle ne sont souvent pas considérées comme un domaine politique. C'est une contradiction et c'est peut-être une des raisons pour lesquelles les responsables de la gouvernance et de l'administration publique considèrent souvent qu'ils ne font pas partie du cadre politique du Programme 2030. Néanmoins, ils devraient bel et bien en faire partie et être considérés comme des partenaires essentiels dans les comités interministériels nationaux sur la réalisation des objectifs. Ce n'est qu'alors qu'ils pourront mettre en place des mécanismes institutionnels adéquats et veiller à ce que les compétences et les qualifications de la population active permettent l'intégration des objectifs.

32. Les réformes dans le secteur de la justice, par exemple, sont traditionnellement imposées par l'État : elles viennent d'en haut et sont orchestrées par des technocrates. Pourtant, ce que la plupart des personnes connaissent dans les situations d'après conflit et dans les États faibles, c'est une justice locale. Les appareils juridiques ou judiciaires formels atteignent rarement les profondeurs des campagnes et, lorsque c'est le cas, on constate des problèmes de représentation, de corruption et d'impunité pour certains groupes. Cette situation a limité le succès des efforts visant à rendre les appareils judiciaires plus inclusifs, par exemple en ce qui concerne le personnel, en employant davantage de femmes juges, ou en améliorant l'accès de groupes spécifiques à la justice. Les autorités coutumières ne sont pas toujours sensibles aux questions de droits humains, de responsabilité ou de genre, mais elles constituent parfois la seule autorité juridique.

33. Les gouvernements peuvent aussi donner l'exemple en introduisant des marchés publics durables. Les marchés publics représentent, en moyenne, 13 % à 20 % du produit intérieur brut (PIB). En utilisant le pouvoir d'achat de l'administration publique pour orienter les produits et les services vers la durabilité, les gouvernements peuvent stimuler les marchés des produits durables. Les marchés publics durables sont un élément essentiel de l'objectif 12, qui comprend la cible 12.7, sur la promotion de pratiques de passations de marchés publics durables, conformément aux politiques et priorités nationales. En outre, la passation de marchés publics durables favorise la réalisation d'autres objectifs, tels que ceux qui sont assortis de cibles sociales et environnementales³.

E. Avoir recours aux gouvernements en premier et dernier ressort

34. On mésestime parfois le rôle quintessentiel que jouent les gouvernements, l'État et le secteur public en premier et en dernier ressort. La confiance du public repose sur la conviction qu'en cas d'urgence, par exemple en cas de pandémie, de catastrophe climatique ou de guerre des gangs, le gouvernement saura faire face, créer des possibilités et fournir des services, en garantissant un environnement propice à la mobilisation citoyenne.

35. En raison des changements climatiques et du degré d'insécurité de plus en plus grand dans de vastes régions du monde, de nombreuses personnes perdent espoir et prennent la route. Souvent, c'est pourtant de ces personnes dont un pays ou une région ont besoin pour reconstruire leurs institutions et leur économie.

³ Organisation des Nations Unies, « Institutions and governance for accelerating sustainable public procurement: report of the virtual expert group meeting convened by the Committee of Experts on Public Administration working group on institutions and governance for accelerating sustainable public procurement on 24 November 2020 ». Consultable (en anglais) à l'adresse <https://publicadministration.un.org/Portals/1/Report%20CEPA%20EGM%20on%20SPP%2024%20Nov%202020%20FINAL.pdf>.

36. Le gouvernement doit être reconstruit autour des principes d'une gouvernance efficace et inclusive et du développement durable. Le développement des capacités suppose trois facteurs : le renforcement des institutions, le développement des ressources humaines et des prouesses technologiques. Un parcours durable et résilient sur la voie de l'établissement d'institutions compétentes dépend également de ces trois facteurs. Cela exige l'existence d'une fonction publique professionnelle pour sauvegarder les institutions dans le cadre de l'état de droit afin de contribuer à la bonne gouvernance de la population. Il est également indispensable que les principes de compétence et de gouvernance efficace aux fins du développement durable soient respectés.

37. C'est ce que montre bien la situation des pays dans lesquels l'administration publique est fragile, voire pratiquement inexistante. Dans de tels cas, les institutions publiques devraient être reconstruites, au moins en partie, selon une approche allant de la base vers le sommet, et non l'inverse, comme cela a été le cas au cours des quatre dernières décennies. Les initiatives de la société civile et du secteur privé qui, dans de nombreux cas, fournissent des services publics, peuvent être les fondements d'un tel processus.

38. Comme il a été observé lors de la dix-neuvième session du Comité, des institutions publiques efficaces sont essentielles pour promouvoir des approches intégrées en vue de la réalisation des objectifs de développement à long terme face aux défis à relever de toute urgence dans les pays touchés par des conflits. Une approche équilibrée dépend de l'attention accordée aux mesures à court terme, par exemple en ce qui concerne la sécurité et l'accès aux services de base, et pas seulement aux considérations à plus long terme, comme la prévention des conflits, l'inclusion communautaire, la diplomatie à plusieurs voies, le développement des capacités locales et les défis de la migration.

V. Dialogue avec les pays ayant pris part à l'examen national volontaire sur les aspects institutionnels de l'objectif de développement durable n° 16

39. Le Comité a inscrit à son ordre du jour un point intitulé « Dialogue avec les pays ayant pris part à l'examen national volontaire sur les aspects institutionnels de l'objectif de développement durable n° 16 ». L'idée est de permettre aux membres du Comité de dialoguer avec les responsables nationaux pendant la session sur des domaines spécifiques du renforcement des institutions, en s'appuyant sur les principes d'une gouvernance efficace aux fins du développement durable et sur les stratégies couramment utilisées pour les rendre opérationnels. L'accent sera mis sur les enseignements que les gouvernements auront tiré de la pandémie de COVID-19. Les experts pourront également répondre à des questions spécifiques posées par des pays ayant pris part à l'examen national volontaire lors du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2021. L'objectif 16 contribue à garantir le caractère intégré, indivisible et interdépendant des objectifs et, à ce titre, la réalisation des objectifs 1 (élimination de la pauvreté), 2 (élimination de la faim), 3 (santé et bien-être), 8 (travail décent et croissance économique), 10 (réduction des inégalités), 12 (modes de consommation et de production durables) et 13 (action climatique).

40. Une note de synthèse du Département des affaires économiques et sociales consacrée aux conséquences de la pandémie sur les principales dimensions des institutions nationales évoquées dans l'ODD 16 permet de replacer les faits dans leur

contexte⁴. On y traite du risque qu'il y a à limiter la transparence et l'accès à l'information, à éroder les garanties de responsabilité, notamment par des violations faites à l'intégrité, par la fraude et par la corruption, et à restreindre la participation et la mobilisation. Y sont aussi soulignées l'importance cruciale de ces aspects pour réagir de manière résiliente face à la crise et la nécessité d'innover en ce qui concerne l'administration et les systèmes de gouvernance.

41. Un cadre conceptuel permettant d'analyser les progrès réalisés en ce qui concerne les aspects institutionnels des ODD a été mis au point sous la forme des 11 principes de gouvernance efficace aux fins du développement durable que le Conseil économique et social a approuvés en 2018. L'objectif essentiel de ces principes volontaires est de fournir des conseils pratiques et spécialisés aux pays intéressés en ce qui concerne un large éventail de difficultés de gouvernance liées à la réalisation du Programme 2030. Le Comité a identifié 62 stratégies couramment utilisées qui peuvent favoriser la concrétisation des principes.

42. L'ensemble de principes est utilisé pour dresser un bilan de la situation en ce qui concerne la gouvernance et proposer des innovations dans ce domaine dans de nombreux pays. Un projet de recherche spécifique mené par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs concernant 17 pays d'Afrique devrait être finalisé au cours du premier trimestre de 2021. L'une des études de cas porte sur le Kenya et est riche d'enseignements pour de nombreux autres pays. La conclusion est que le leadership politique aux plus hauts niveaux et dans le gouvernement central reste essentiel pour l'efficacité de la gouvernance. Les efforts visant à promouvoir les 11 principes d'une gouvernance efficace devraient être axés avant tout sur les moyens de les faire accepter par les leaders du pays. En outre, contrairement à l'idée reçue selon laquelle une gouvernance efficace nécessite un environnement politique et législatif propice, c'est une législation habilitante qui normalise les pratiques dans l'ensemble du gouvernement que demande l'application des principes. S'il y a lieu, les principes peuvent, comme dans le cas du Kenya, être intégrés dans les constitutions et les lois nationales.

43. Le respect des valeurs et principes nationaux de gouvernance et de service public reste compromis par l'absence d'un cadre objectif de suivi, d'évaluation et de communication de l'information qui puisse être utilisé par toutes les institutions publiques. Il est nécessaire de définir des indicateurs et des mesures mesurables ainsi qu'un cadre de résultats systématique pour les principes.

44. Au vu de l'étude de cas, il est clair que des situations d'urgence comme la pandémie de COVID-19 peuvent perturber les fonctions et les opérations gouvernementales jusqu'à empêcher une mise en œuvre efficace des stratégies, ce qui conduit à une gouvernance inefficace. Pour retrouver rapidement la stabilité, il convient de mettre davantage l'accent sur la collaboration, l'élaboration de politiques saines, la transparence et le renforcement de la surveillance dans les situations d'urgence. Faute de se concentrer sur ces quatre éléments, les effets négatifs des situations d'urgence peuvent se transformer en graves perturbations susceptibles d'annuler des décennies de progrès. Il pourrait alors falloir beaucoup plus de temps et des ressources importantes pour se remettre de ce revers.

45. Dans une autre étude, les auteurs examinent dans quelle mesure les principes sont appliqués dans les pays de l'ancienne Union des Républiques socialistes

⁴ Note de synthèse n° 73 du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, « Resilient institutions in times of crisis: transparency, accountability and participation at the national level key to effective response to COVID-19 », mai 2020.

soviétiques⁵. Au vu des premiers résultats, il semblerait que tous les pays de la région doivent intensifier leurs efforts pour atteindre les objectifs et que pour ce faire, il faudra trouver des solutions modernes, notamment dans le domaine de l'administration publique. D'après les conclusions de l'étude, l'application des 11 principes aurait une incidence directe sur la réalisation des objectifs 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 16 et 17 et contribuerait aux progrès accomplis au regard d'autres objectifs. Une autre conclusion est que les principes sont pertinents pour toutes les institutions de l'État, y compris le pouvoir exécutif, les autorités législatives, les organismes chargés de l'application des lois, les organes judiciaires et les sociétés d'État. L'étude confirme ce que le Comité a constamment suggéré, à savoir que les principes, comme l'ensemble du Programme 2030, devraient être mis en œuvre en tenant compte des spécificités culturelles et géographiques des pays. Pour les pays du Caucase du Sud, par exemple, la priorité pourrait être donnée à l'application des principes d'inclusion et d'efficacité, tandis que les pays d'Asie centrale pourraient se concentrer sur l'inclusion et l'application du principe de responsabilité.

46. Au vu des conclusions tirées jusqu'ici en ce qui concerne le respect des 11 principes, il apparaît que leur application est une condition préalable à la réalisation efficace de tous les objectifs, et qu'ils permettent d'atteindre plus facilement les cibles associées aux objectifs 16 et 17, qui sont d'une importance cruciale également pour la réalisation des autres objectifs. Par ailleurs, les 11 principes guident les pays vers une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics et l'ensemble de la société sur la voie de la réalisation du Programme 2030.

VI. Messages clés pour la déclaration ministérielle qui sera adoptée lors du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2021

47. Les messages clés mis en avant par le Comité pour l'examen thématique du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2020 sont toujours aussi pertinents et ont été mis à jour comme suit en vue du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2021.

48. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, il est plus indispensable que jamais d'organiser une action gouvernementale concertée aux niveaux national et international et de promouvoir une coopération mondiale sous la bannière de la paix, de la désescalade de la violence et de la promotion du développement selon les principes de l'état de droit, sans laisser personne de côté. Les chocs économiques résultant de la pandémie de COVID-19 ont aggravé les facteurs de vulnérabilité des pays en situation de conflit ou post-conflit, en amoindrissant leur capacité d'atteindre la plupart des cibles associées aux objectifs de développement durable. La paix, la sécurité et la gestion des conflits restent essentielles à l'établissement de conditions et d'un environnement favorables à la réalisation des objectifs. Les pays qui sont en conflit ou sortent d'un conflit doivent donc redoubler d'efforts, dans le cadre du partenariat pour le développement, afin de se relever des ravages causés par la pandémie et de retrouver le chemin du relèvement. Une attention particulière aux partenariats de développement dans ces pays doit aller de pair avec la reconstruction et le développement post-conflit, et avec les efforts visant à établir des structures durables de paix et de sécurité.

49. Pour agir efficacement face à la pandémie de COVID-19, il faut accélérer les réformes de l'administration et de la gouvernance dans tous les pays, afin d'améliorer

⁵ Voir Henry Sardaryan, E. Zavyalova, et T. Krotova, *Implementation of the Principles of Effective Governance for Sustainable Development in Countries of the Former Soviet Union* (à paraître).

la capacité des gouvernements de relever les défis qui se présentent à court et à long terme et d'améliorer leur résilience aux chocs économiques, sociaux et environnementaux. Les premières réactions face à la pandémie ont montré qu'il est nécessaire et possible pour les gouvernements de jouer un rôle moteur proactif, en rompant avec la tendance passée au remplacement des institutions publiques par des institutions privées. Partout dans le monde, les gouvernements se réinventent afin d'être prêts à embrasser un avenir dans lequel ils pourront exercer des formes de leadership collaboratif selon une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics et de la société.

50. L'application du principe consistant à ne laisser personne de côté suppose la prise de mesures délibérées pour lutter contre l'exclusion, par le biais de politiques d'inclusion pratiques qui s'adressent de manière systématique à tous les segments de la société, en répondant à leurs besoins respectifs.

51. Pour répondre aux besoins des personnes qui sont laissées de côté, y compris les femmes, encore faut-il s'assurer qu'elles participent aux processus décisionnels et à l'exercice des responsabilités. La promotion d'un modèle de gouvernance inclusif permet la co-création avec les parties prenantes, ainsi que le leadership des femmes aux niveaux du district, de l'État et du pays, où les plans, les politiques et les programmes offrent une perspective inclusive, tant pour orchestrer le relèvement au lendemain de futures situations d'urgence que pour lutter contre les inégalités.

52. La communauté mondiale et les différents gouvernements nationaux doivent s'attaquer systématiquement aux causes profondes de la pauvreté et de l'exclusion, non pas en usant de palliatifs, mais en mettant en œuvre des politiques de renforcement des institutions et de développement qui soient axées sur le long terme.

53. L'application des 11 principes d'une gouvernance efficace pour le développement durable peut permettre d'atteindre plus facilement les cibles associées aux objectifs 16 et 17, qui sont de véritables catalyseurs pour la réalisation des autres objectifs. Ces principes ont une incidence directe sur la réalisation des objectifs 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 16 et 17, et peuvent guider les pays vers des approches mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics et de la société en ce qui concerne le Programme 2030 et conduire à des changements structurels et systémiques audacieux et bienvenus.

54. La « pensée en silo » continue d'entraver la réalisation globale des objectifs et de faire obstacle à l'action menée pour que personne ne soit laissé de côté. Il est indispensable de sortir d'une approche en silo, en faisant fond sur le leadership au sommet et en changeant la culture organisationnelle, pour pouvoir atteindre la cible 17.14 des objectifs, sur le renforcement de la cohérence des politiques pour le développement durable. Il est recommandé aux pays de commencer à utiliser l'outil d'auto-évaluation sur la cohérence des politiques pour le développement durable lié à l'indicateur de niveau II 17.14.1, qui a été approuvé en 2020 par le Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable.

55. La qualité de l'administration publique et de la gouvernance devrait être un élément des politiques stratégiques nationales et infranationales sur la réalisation du Programme 2030. Les départements responsables de la gouvernance et de l'administration publique ne font souvent pas encore partie du cadre politique du Programme 2030, mais sont des partenaires essentiels pour développer des mécanismes institutionnels adéquats et garantir que les compétences et les qualifications de la population active sont orientées de manière à permettre l'intégration des objectifs.

56. L'énorme potentiel que présentent les marchés publics durables est encore sous-utilisé. En profitant du pouvoir d'achat de l'administration publique pour orienter les produits et les services vers la durabilité, les gouvernements peuvent montrer l'exemple et stimuler les marchés des produits durables. Les marchés publics représentent, en moyenne, 13 % à 20 % du PIB. La création des conditions juridiques nécessaires à la passation de marchés publics durables et les enseignements tirés des pays qui sont des précurseurs favorisent la réalisation de bon nombre des objectifs.

57. La pandémie de COVID-19 a eu un impact négatif sur les économies nationales et remis en question des décennies de croissance et de développement. Certains pays ont sombré dans une récession. Les difficultés macroéconomiques qui en ont résulté ont considérablement amoindri la capacité des gouvernements de mettre en place des institutions compétentes, efficaces et résilientes. Dans ce contexte, les efforts de relèvement au niveau mondial et national après la pandémie devront être axés sur le rétablissement de la stabilité macroéconomique, qui permettra aux gouvernements de disposer des ressources nécessaires pour garantir un relèvement durable.

58. Les gouvernements centraux restent essentiels à l'établissement des priorités politiques au niveau national, qu'il s'agisse des objectifs de développement national ou des objectifs de développement durable. Étant donné la nature intégrée de la plupart des objectifs de développement national et des objectifs de développement durable et la quête actuelle d'une voie de relèvement post-COVID-19, il est nécessaire de véhiculer des messages cohérents et de faire valoir auprès des gouvernements centraux l'importance de la définition de priorités politiques pour que puissent être obtenus des résultats en matière de développement. Il y aura ainsi plus de chances que les responsables gouvernementaux, au sommet de l'État, donnent la priorité à l'inclusion, à l'efficacité et à la résilience des institutions comme fondements des efforts de relèvement post-COVID-19 et de développement durable à long terme.