



Conseil économique et social

Distr. générale
24 janvier 2022
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingt et unième session

4-8 avril 2022

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Application des principes de gouvernance efficace
au service du développement durable au niveau
infranational**

Application des principes de gouvernance efficace au service du développement durable au niveau infranational

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par les membres du Comité Najat Zarrouk et Mauricio Rodas en collaboration avec les autres membres du Comité Yamini Aiyar, Rolf Alter, Linda Bilmes, Paul Jackson, Aigul Kosherbayeva, Louis Meuleman, Juraj Nemec, Katarina Ott, Soonae Park, Sherifa Sherif, Aminata Touré et Lan Xue.

* [E/C.16/2022/1](#).



Application des principes de gouvernance efficace au service du développement durable au niveau infranational

Résumé

Les collectivités locales et régionales sont en première ligne face aux problèmes les plus pressants que connaît le monde aujourd'hui, comme la pauvreté, les inégalités, l'urbanisation, les changements climatiques et les pandémies. Si ces administrations ne peuvent compter sur un cadre juridique favorable, des compétences diversifiées et bien définies, des capacités adéquates et un accès à des ressources suffisantes, il sera impossible aux pays de respecter les engagements qu'ils ont contractés au niveau mondial, tels que ceux contenus dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'Accord de Paris et le nouveau Programme pour les villes.

Même si les défis sont mondiaux, les solutions sont principalement locales et dépendent des circonstances de chaque unité urbaine. Le rôle des collectivités locales et régionales va bien au-delà de l'objectif de développement durable n° 11 sur les villes et les communautés durables, car tous les objectifs sont directement ou indirectement liés à leur mandat et la gouvernance locale est essentielle pour les atteindre. La décentralisation et le renforcement de la gouvernance locale et régionale sont donc indispensables en tant que politique et outil permettant à ces administrations d'atteindre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Grâce à des initiatives impliquant aussi bien la gouvernance participative que les partenariats avec différentes parties prenantes, la réactivité décisionnelle que la décentralisation fiscale, les collectivités locales et régionales sont des décideurs et des exécutants dynamiques du programme de développement et la forme de gouvernement la plus proche de la population.

Le présent document contient un aperçu de l'importance des 11 principes de gouvernance efficace au service du développement durable au niveau infranational et une évaluation de certaines des difficultés soulevées et des possibilités offertes par leur mise en œuvre. Ces principes sont interconnectés et témoignent de la pertinence des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration et de la société pour parvenir à un développement durable qui ne laisse personne de côté. Les auteurs estiment que les principes en question sont tout à fait adaptés pour aider les administrations infranationales à faire face aux multiples enjeux auxquels elles sont confrontées et à progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable au niveau infranational.

Pour de nombreuses petites administrations locales, intermédiaires et régionales, les principales difficultés à surmonter restent le manque de capacités techniques, l'insuffisance de l'accès aux ressources et aux données et le caractère limité des compétences disponibles pour donner suite aux engagements mondiaux, alors qu'il leur faut dans le même temps s'acquitter de leurs missions au jour le jour qui contribuent à améliorer la qualité de vie de tous.

I. Introduction

1. Pour de nombreux États Membres, partout dans le monde, la décentralisation semble être un processus irréversible et dynamique, qui met fin au monopole des États et des administrations centrales sur la gouvernance publique. Par décentralisation, on entend le transfert de pouvoirs, de responsabilités et de ressources des administrations centrales aux administrations infranationales, définies comme des entités juridiques distinctes élues au suffrage universel et disposant d'un certain degré d'autonomie¹. La légitimité décisionnelle des administrations infranationales s'appuie sur des structures démocratiques locales représentatives et élues qui déterminent la manière dont le pouvoir est exercé et assurent la responsabilité des collectivités locales à l'égard des citoyens de leur juridiction.

2. Dans son cinquième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale (*Global Report on Decentralization and Local Democracy*), consacré à la transposition au niveau local des programmes mondiaux, Cités et Gouvernements Locaux Unis considère que l'interconnexion des objectifs de développement durable offre l'occasion de répondre aux défis multidimensionnels auxquels les sociétés sont confrontées. Il est souligné, cependant, dans ce rapport qu'il faudra également dans cette optique intensifier sensiblement les efforts d'élaboration des politiques et adopter une approche véritablement intégrée qui garantisse que personne ne soit laissé de côté, notamment en mobilisant aux fins du développement l'ensemble de l'administration et de la société et en mettant en place un système de gouvernance véritablement pluri-niveaux et multipartite qui place l'individu au centre du développement.

3. En fonction du contexte, de l'histoire et des capacités particuliers de chaque pays ou État, les responsabilités, les compétences, les rôles et les ressources peuvent être répartis et partagés entre le niveau central, y compris les partenaires et organismes externes représentant les pouvoirs publics, et le niveau infranational, composé des collectivités locales et régionales. Un tel processus de décentralisation trouve souvent sa justification dans les instruments juridiques nationaux, notamment les constitutions, ainsi que dans divers accords internationaux et régionaux². Il est favorisé par une forte volonté politique et par l'adoption de réformes et approches diverses et multidimensionnelles à tous les niveaux de gouvernance.

4. Les politiques publiques, les stratégies et les plans d'action sont également conçus au niveau national et mis en œuvre au niveau infranational à l'aide de diverses mesures et outils, tels que l'approche descendante, la promotion de la subsidiarité, les mécanismes participatifs, l'approche territoriale du développement local et les partenariats multipartite.

5. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 consacre une vision véritablement porteuse de transformations. Les collectivités locales et régionales ont pris une part essentielle à son adoption et jouent un rôle crucial dans sa mise en œuvre. L'inclusion de l'objectif de développement durable n° 11, sur les villes et les communautés durables, a été une réalisation importante facilitée par ces collectivités. En adoptant le Programme 2030, les États Membres de l'ONU se sont engagés à

¹ Voir également Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Cités et Gouvernements Locaux Unis, *2019 Report: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment* (2019) ; et Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous* (2009).

² Comme la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

œuvrer en étroite collaboration avec les collectivités locales et régionales pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable.

6. Selon certains experts, la bonne gouvernance locale ne consiste pas seulement à fournir une gamme de services ; elle doit aussi permettre la participation démocratique et le dialogue civique, favoriser un développement local axé sur le marché et écologiquement durable et enrichir la qualité de vie des citoyens. Les collectivités locales et régionales sont des lieux où perspectives, promesses, innovations, participation, inclusion et diversité sont autant d'éléments qui se conjuguent pour offrir à tous des moyens de subsistance. Dans le même temps, certaines des problématiques les plus pressantes au monde compromettent leur durabilité et leur résilience. On peut distinguer à cet égard quatre dimensions³ :

a) Le contexte : la situation judiciaire et socioéconomique du pays, les déterminants historiques, y compris ceux liés à la colonisation et à ses séquelles, et les tendances en matière d'urbanisation ;

b) La situation structurelle : les relations entre l'autorité locale et l'administration nationale, par exemple, le degré de décentralisation évalué en fonction des tâches confiées à l'autorité locale, mais aussi en fonction de son autonomie financière ;

c) La situation institutionnelle : la taille de l'administration locale, son organisation interne et sa situation budgétaire, la disponibilité de données robustes sur les principales variables économiques, le personnel, la gestion financière et la qualité des infrastructures ;

d) Les ressources humaines : la qualité du processus décisionnel, la disponibilité de compétences en matière d'analyse économique et politique, de budgétisation, de gestion financière et de passation de marchés, un personnel bien formé à la budgétisation et à la gestion du personnel, et des compétences en matière de suivi, d'établissement de rapports, d'audit, de conception d'enquêtes et d'évaluation.

7. Les collectivités locales et régionales ont fait l'objet de plusieurs études et rapports qui montrent l'existence de graves faiblesses en matière de capacité décisionnelle, de gouvernance, de gestion et de qualité des services publics, entraînant un manque de confiance dans ces institutions, principalement dans les pays en développement et dans les pays où la décentralisation est une politique récente. Cependant, depuis le début de la pandémie de coronavirus (COVID-19), ces autorités ont été en première ligne, témoignant de leur aptitude à innover et à gérer cette crise sans précédent dans l'histoire récente, aux côtés d'autres parties prenantes.

8. Aujourd'hui plus que jamais, la mise en œuvre et la transposition au niveau local des objectifs de développement durable et d'autres objectifs mondiaux nécessitent une excellente administration publique et une gouvernance locale et régionale efficace.

9. Pour contribuer à cette dynamique mondiale et transformatrice, le Comité d'experts de l'administration publique a proposé 11 principes de gouvernance efficace au service du développement durable et les a associés à 62 stratégies pouvant favoriser leur application. Celle-ci soulève plusieurs questions au niveau infranational, notamment la pertinence des principes pour améliorer la gouvernance locale ; la signification et la portée exactes des différents principes au niveau infranational ; l'existence d'un environnement favorable et propice qui encourage et facilite leur application ; le type de démarches à adopter pour garantir l'appropriation et la

³ Michel S. de Vries, *Understanding Public Administration* (Palgrave Macmillan, 2016), p. 68.

légitimité des principes ; la manière de préparer le niveau infranational à en assurer l'application ; les rôles et responsabilités de l'administration centrale et des autres parties prenantes ; et les exemples de réussite au niveau mondial pouvant inspirer une application plus large.

II. Promouvoir l'efficacité au niveau infranational

A. Compétences

10. Six ans après l'adoption du Programme 2030, de nombreuses entités de la fonction publique ne disposent pas encore des moyens requis pour réaliser les objectifs de développement durable. Les agents publics doivent être dotés de qualités et de compétences décisionnelles appropriées et pouvoir s'appuyer sur des modalités organisationnelles adéquates. Il est également essentiel qu'ils gardent constamment à l'esprit ces objectifs pour que les systèmes d'administration publique soient en mesure de les réaliser.

11. Si l'ensemble des compétences générales d'une fonction publique performante a été largement analysé, les compétences spécifiques requises pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable ont suscité moins d'intérêt, tout comme l'identification des bonnes pratiques et des recommandations. Or, le manque de capacités humaines et financières liées à la mise en œuvre des objectifs aux niveaux local et régional figurait en bonne place parmi les goulets d'étranglement entravant les progrès dans une enquête réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Comité européen des régions en 2019⁴.

12. En 2016, le Programme des Nations Unies pour le développement a estimé que la gestion des données, le partage des connaissances, le renforcement des capacités, la collaboration ainsi que la réflexion et le travail politique étaient autant de facteurs essentiels pour mieux adapter les priorités d'action aux objectifs de développement durable. Dans sa Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, l'OCDE a encouragé les pays à adhérer à 14 principes pour une fonction publique à la hauteur des buts poursuivis, qui s'articulaient autour de trois grands thèmes : a) une culture et un leadership guidés par des valeurs ; b) une fonction publique fiable et apte ; et c) des systèmes d'emploi publics réactifs et adaptables. Dans une étude récente⁵, l'OCDE a souligné que quatre types de processus organisationnels et de capacités individuelles étaient nécessaires pour atteindre les objectifs :

- a) Agir de manière transversale en convergence avec la nature des objectifs et eu égard au besoin de cohérence entre les domaines d'intervention ;
- b) Collaborer avec les citoyens et la société civile, en permettant et en encourageant un retour d'information continu et une critique constructive ;
- c) Intégrer des principes d'évaluation dans la conception et l'application des politiques, et recourir systématiquement à des évaluations de l'impact sur la durabilité ;
- d) Renforcer les compétences statistiques en utilisant des données empiriques pour la formulation des politiques, et pas seulement des données contextuelles.

⁴ Comité européen des régions et OCDE, « Note sur les résultats de l'enquête : La contribution essentielle des régions et des villes au développement durable » (2019).

⁵ OCDE, « Civil service capacities in the SDG era: an assessment framework », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 47 (novembre 2021).

13. Dans un récent rapport sur l'évolution des mentalités, le Département des affaires économiques et sociales a présenté des recommandations clefs sur la manière de promouvoir chez les agents publics un état d'esprit, des compétences et des comportements propres à favoriser l'efficacité, la responsabilité et l'inclusion dans le secteur public afin de faire progresser la mise en œuvre des objectifs de développement durable⁶.

14. Un cadre d'évaluation permettant d'analyser les compétences de la fonction publique nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable pourrait aider à préciser les lacunes des processus organisationnels et des capacités individuelles dans une région ou une municipalité donnée. Un tel cadre nécessiterait des données tant qualitatives que quantitatives et les enquêtes et les entretiens peuvent se révéler des méthodes efficaces pour les collecter. Une fois les besoins déterminés, les administrations des zones urbaines peuvent être mieux placées que les petites municipalités pour attirer des fonctionnaires qualifiés, étant donné qu'elles peuvent faire appel à une plus grande réserve de talents sur les marchés du travail locaux. Les unes comme les autres devront, cependant, mettre en place des dispositifs attrayants de gestion des ressources humaines.

15. En gardant à l'esprit que le développement des capacités doit être au centre des actions menées pour renforcer davantage les administrations publiques et que les initiatives nationales de développement des capacités devraient généralement couvrir les fonctionnaires des niveaux inférieurs, cinq aspects devraient être privilégiés par les collectivités locales et régionales :

- a) Faire en sorte que, dans les administrations publiques, les objectifs de développement durable soient une préoccupation constante ;
- b) Encourager les dirigeants et les cadres à exercer leurs capacités de leadership en leur offrant autonomie, outils et moyens ;
- c) Viser en priorité à attirer des aptitudes et compétences transversales et à les développer ;
- d) Améliorer l'efficacité des pratiques de gestion des ressources humaines et les capacités de gestion stratégique de la main-d'œuvre ;
- e) Mettre en place des processus organisationnels propices à la collaboration et à la cohérence.

16. Au niveau international, l'examen national volontaire pourrait très bien servir de cadre à des échanges de vues entre tous les niveaux de l'administration et serait préférable à l'approche cloisonnée qu'impliqueraient des examens locaux volontaires séparés.

Exemples

17. La « Roadmap for SDG Implementation in Aruba » fournit des orientations pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable, en mettant en évidence les facteurs d'accélération, mais aussi en soulignant les défis, tels que l'absence de coopération entre les départements, l'absence de partenariats avec des parties prenantes externes et le manque de compétences parmi les fonctionnaires, en particulier pour la collecte systématique, l'interprétation et l'utilisation de données probantes pour l'élaboration des politiques.

⁶ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to Promote New Mindsets and Behaviours in Public Institutions to Implement the Sustainable Development Goals* (2021).

18. Le Ministère roumain du travail et de la justice sociale a reconnu la profession d'expert en développement durable, une nouvelle catégorie professionnelle qui devrait renforcer la capacité du pays d'intégrer les objectifs de développement durable dans ses politiques publiques.

19. L'initiative de formation sur les objectifs de développement durable de l'Institut allemand de développement a été élaborée afin de renforcer les moyens disponibles dans le secteur public pour mettre en œuvre le Programme 2030, en visant surtout à mettre fin à la mentalité de cloisonnement et en améliorant l'implication des parties prenantes et la communication.

B. Élaboration de politiques rationnelles

20. La politique publique est le résultat d'un processus complexe composé de nombreuses décisions prises par différents individus et entités au sein de l'administration. Mais ces décisions sont également influencées par des acteurs extérieurs. Le modèle classique en la matière est celui du cycle politique, qui comprend la mise à l'ordre du jour du problème, la formulation de la politique, la prise de décision, la mise en œuvre de la politique et son évaluation⁷.

21. La hiérarchisation des objectifs de développement durable et des cibles qui leur sont associées peut constituer un point de départ utile. La diversité, la complexité et l'interconnexion des objectifs et cibles compliquent la mise en œuvre des politiques. Il est impossible de déployer des efforts sur tous les fronts en même temps, que ce soit au niveau national ou infranational. Il convient donc de hiérarchiser les objectifs, sur la base de critères solides, tels que les rapports coûts-avantages et les compromis entre les cibles⁸. Une consultation approfondie des principales parties prenantes est importante pour mener à bien cet exercice.

22. L'expression d'idées ouverte et fondée sur des données probantes est indispensable à l'élaboration de politiques dans des conditions satisfaisantes. Des idées novatrices sont essentielles à la mise en œuvre des objectifs de développement durable et peuvent parfois résoudre des dilemmes politiques bien ancrés et insolubles. Elles peuvent revêtir des formes diverses, telles que la passation de marchés publics plus intelligents et la création de plateformes numériques et de services centrés sur la population⁹. Dans leur quête de solutions créatives, les administrations publiques peuvent avoir besoin de regarder au-delà de leur propre savoir-faire interne et de chercher des réponses auprès d'autres parties prenantes, telles que le personnel de première ligne, les groupes de population touchés, les universités et les groupes de réflexion¹⁰. Il importe de prévoir des évaluations fondées sur des données probantes afin de garantir la bonne qualité et l'adéquation des idées.

23. Des choix stratégiques fondés sur des données probantes appellent une conception rigoureuse des politiques. Il s'agit de définir et d'évaluer les différents moyens d'action disponibles pour résoudre un problème dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Cette réflexion doit déboucher sur l'adoption de mesures pratiques, en pesant le pour et le contre de tous les instruments disponibles et en choisissant les options les plus efficaces, y compris celle de la non-

⁷ Michael Howlett, M. Ramesh et Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 3^e édition (Oxford University Press, 2009).

⁸ Finn Kydland et autres, « Smart development goals: to get the biggest bang for every buck, paint a bull's eye on 19 specific targets », *The Times of India*, 25 avril 2015.

⁹ Commission européenne, *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture – Report of the Expert Group on Public Sector Innovation* (Luxembourg, 2013).

¹⁰ Ibid., « Quality of public administration: a toolbox for practitioners », 2017.

intervention. Les responsables doivent éviter la tendance naturelle à opter pour l'outil stratégique le plus facilement disponible et aller au-delà de l'analyse technique en identifiant les options techniquement réalisables mais risquant de se heurter à des contraintes politiques ou administratives.

24. Une ouverture réactive sur l'extérieur est un aspect critique de l'élaboration de politiques rationnelles. Par exemple, la prise en compte des préoccupations d'égalité des sexes et d'inclusion peut aider les décideurs à mieux comprendre les besoins de groupes sociaux importants et à y répondre plus efficacement. Les organisations de la société civile permettent aux communautés locales et aux groupes d'intérêt de faire entendre leur voix, souvent dans des domaines d'action déterminés. Leur collaboration favorise la transparence, l'intégrité, la responsabilité et la participation des parties prenantes, ce qui est essentiel pour l'élaboration de politiques de qualité.

25. La répartition des rôles entre l'administration centrale et les administrations infranationales ainsi que les responsabilités correspondantes doivent être précisées. Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, la coordination des politiques entre l'administration centrale et les collectivités locales et régionales afin d'assurer une plus grande cohérence est particulièrement importante dans de nombreux pays, pour partie en raison de l'émergence d'enjeux stratégiques transversaux et de la multiplication des structures administratives créées pour y faire face. Une étape importante consiste à clarifier les rôles et les responsabilités des différents échelons de l'administration ainsi que les obligations de rendre compte correspondantes. Dans le même temps, les décideurs de l'administration centrale doivent collaborer de manière créative avec les collectivités locales et régionales et conserver suffisamment de souplesse pour adapter les politiques centrales à l'évolution des circonstances locales.

26. La mise en place de mécanismes efficaces de retour d'information et d'évaluation contribue aussi à l'élaboration de politiques saines. Étant donné la complexité du quotidien, avec des choix exigeants, des décisions difficiles et des résultats inattendus, une boucle de rétroaction est essentielle pour « adopter et adapter » les moyens d'action au fil du temps. Si les évaluations du succès ou de l'échec de moyens d'action particuliers peuvent être utiles, les mécanismes de retour d'information apportent une contribution indispensable à l'apprentissage décisionnel, qui est le résultat intentionnel, progressif et cognitif des enseignements tirés de l'évaluation des politiques. Les mécanismes de retour d'information impliquent généralement un suivi et une évaluation au stade de la mise en œuvre, mais ils devraient couvrir l'ensemble du processus d'élaboration des politiques pour contribuer à l'apprentissage décisionnel.

C. Collaboration

27. La collaboration est non seulement recommandée aux administrations infranationales, mais elle s'est également révélée être l'un des principaux moyens de relever certains des plus grands défis de notre époque, tels que la pauvreté, les inégalités et le changement climatique.

28. Le principe de la collaboration est d'encourager tous les échelons de l'administration à travailler ensemble et à se coordonner entre eux, tout en coopérant également avec les acteurs non étatiques dans tous les secteurs, afin de faire face aux problèmes ensemble, notamment en en cernant les causes. Dans la plupart des cas, les administrations infranationales ne disposent pas des compétences juridiques, de la structure bureaucratique, des capacités techniques et des ressources financières requises pour relever les différents défis auxquels les citoyens font face quotidiennement. Une collaboration fructueuse avec les principales parties prenantes,

telles que l'administration nationale, le secteur privé, le monde universitaire et la société civile, représente donc un élément crucial pour une prestation de services publics efficace. En outre, la conception des politiques bénéficie également de la création de partenariats.

29. La pandémie de COVID-19 a montré que les administrations infranationales qui avaient collaboré avec d'autres parties prenantes avaient pu combattre le virus et ses effets dévastateurs de manière plus efficace. Un bon exemple est le projet CURA (Connected Units for Respiratory Ailments), projet à but non lucratif soutenu par de multiples parties prenantes qui vise à convertir des conteneurs en unités de réanimation pouvant être installées rapidement.

30. Un aspect moins commenté est la collaboration entre les échelons de l'administration pour tirer parti de l'avantage comparatif et assurer une coordination efficace, ce qui permet également la mise en commun ou le partage des ressources, des connaissances et des meilleures pratiques, créant ainsi des conditions favorables à l'innovation, à la mise à l'échelle et à la cocréation. Il faut dans cette optique mettre en place des cadres institutionnels, tels qu'un conseil des chefs des administrations infranationales ou des groupes de travail sectoriels, et institutionnaliser les pratiques de dialogue.

31. Les avantages de la collaboration sont évidents. Toutefois, de nombreuses administrations infranationales, en particulier celles des villes intermédiaires et des petites villes du monde en développement, éprouvent des difficultés à mettre en place des dispositifs efficaces de collaboration multipartite, en raison de la faible présence d'entreprises privées, d'universités et d'organisations de la société civile. Elles doivent être aidées au moyen d'un renforcement de leur aptitude à privilégier les initiatives innovantes et à concevoir elles-mêmes de telles initiatives ainsi que de la mise en place des incitations voulues pour attirer les principales parties prenantes et les amener à participer à de véritables efforts de collaboration. La coopération internationale, l'assistance technique, le partage des connaissances et les investissements dans la constitution de réseaux peuvent être essentiels à la poursuite de ces objectifs.

III Promouvoir l'application du principe de responsabilité au niveau national

A. Intégrité

32. L'intégrité est indispensable à une gouvernance efficace, à la mise en place d'institutions solides, à la lutte contre la corruption et au renforcement de la transparence et de la responsabilité à tous les niveaux, conformément à l'objectif de développement durable n° 16, relatif à la paix, à la justice et à des institutions efficaces. Il s'agit d'un objectif clef pour l'amélioration de la prestation de services. La violation de l'intégrité publique compromet les progrès vers la réalisation de tous les objectifs et peut avoir des conséquences importantes, telles que l'inefficacité de la puissance publique, la corruption, des choix politiques inadaptées et l'allocation inéquitable des ressources¹¹. Les pays sont toutefois confrontés dans ce domaine à différents obstacles, tels que les problèmes de ressources humaines, les contraintes de

¹¹ Voir également OCDE, *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* (Paris, 20 mai 2020).

financement, le manque de coordination entre les niveaux national et infranational, l'inégalité et la non-application du principe de responsabilité¹².

33. Les collectivités locales et régionales sont en première ligne des efforts déployés pour atteindre les objectifs de développement durable et sont chargées de fournir des services publics essentiels. Elles ont également pour mission d'aider les communautés locales à risque et d'atténuer les conséquences socioéconomiques des catastrophes et des crises lorsqu'elles se produisent, tout en soutenant les plans de redressement, comme lors de la pandémie de COVID-19. Pour stimuler le processus de développement local, il importe de veiller à ce que les collectivités locales et régionales puissent agir avec intégrité et renforcer ainsi la bonne gouvernance publique tout en faisant le meilleur usage des rares ressources disponibles.

34. Dans la plupart des pays, le cadre juridique et politique existant contribue au renforcement de l'intégrité, mais les processus informels et les normes sociales locales l'emportent généralement sur les directives nationales, ou entrent même en conflit avec elles, ce qui rend difficile le changement des normes locales. Les politiques nationales d'intégrité doivent donc être adaptées aux défis et aux besoins particuliers des administrations infranationales, à l'issue d'un exercice ascendant impliquant toutes les parties prenantes¹³.

35. Le renforcement de l'intégrité nécessite la mise en évidence des problèmes et des lacunes dans les dispositifs mis en place par les collectivités locales. Il faut également un cadre juridique solide, des freins et contrepoids pour lutter contre toutes les formes de corruption, ainsi qu'un renforcement du contrôle des institutions publiques à tous les niveaux, avec le soutien du secteur privé, de la société civile et des médias. Les enquêtes sur la perception par les citoyens du rôle des institutions de régulation peuvent également être bénéfiques et utilisées pour la collecte de données. Le manque de ressources et de données indispensables à l'élaboration de politiques, au suivi et aux décisions d'investissement peuvent retarder la mise en œuvre des plans de réforme liés à l'intégrité et la réalisation des objectifs de développement durable.

36. Outre les pressions internes en faveur du renforcement de l'intégrité publique, les pressions externes, notamment celles exercées par les donateurs internationaux, ont conduit à l'augmentation de certains investissements publics dans des initiatives et des instruments liés à l'intégrité afin d'accélérer la réalisation des objectifs de développement durable. Nombre de gouvernements ont, par exemple, pris des mesures pour promouvoir des pratiques de gouvernance efficaces et veiller à ce que l'intégrité soit intégrée à tous les niveaux, en établissant des responsabilités claires et en encourageant des mécanismes de coordination verticale et horizontale.

37. Encourager des conditions propices à la promotion de la transparence et de l'intégrité aux niveaux national et local et favoriser la collaboration à cet égard sont une nécessité. Pour ce faire, des mécanismes de surveillance étroite et d'établissement de rapports doivent être mis en place pour chacun des objectifs de développement durable, mettant en évidence les progrès réalisés et présentant des études de cas et les meilleures pratiques.

38. Les activités de renforcement des capacités et les campagnes de sensibilisation prévoyant des composantes relatives à l'intégrité aux niveaux national et local sont essentielles pour améliorer la compréhension des menaces de corruption et promouvoir des pratiques de gouvernance efficaces. Façonner l'état d'esprit des agents publics et renforcer les incitations de manière positive favorisent la création

¹² Voir également Louis Meuleman, « Public administration and governance for the SDGs: navigating between change and stability », *Sustainability*, vol. 13, n° 11 (2021), p. 5-7.

¹³ Alain Hoekstra et Muel Kaptein, « The institutionalization of integrity in local government », *Public Integrity*, vol. 15, n° 1 (hiver 2012/13).

d'une culture de l'intégrité dans les organismes publics. Récompenser le comportement des agents publics pour encourager l'intégrité, la transparence et la responsabilité, avec l'appui d'un code de conduite et d'une charte du citoyen, peut également être efficace.

Exemples

39. En Colombie, en Égypte, au Pérou et en Tunisie, les plus grands défis en matière de corruption se situent au niveau infranational, où le manque de capacités financières et techniques se fait cruellement sentir. Ces pays sont pleinement déterminés à mener à bien des réformes solides et des initiatives inédites et ont renforcé leur appui au niveau local en créant des agences et des unités spécialisées. La Colombie, par exemple, a mis en place des commissions régionales de moralisation, tandis que le Pérou a établi une commission anti-corruption. L'Égypte a établi des institutions réglementaires, telles qu'une autorité de contrôle administratif, une autorité d'État pour l'obligation redditionnelle et une agence de protection des consommateurs. Grâce à un tableau de bord électronique, le Gouvernement égyptien surveille et évalue la mise en œuvre des objectifs de développement durable dans les différents ministères et gouvernorats.

B. Transparence

40. Le principe de transparence contribue de façon déterminante à ancrer la démocratie locale, à favoriser le respect de la bonne gouvernance démocratique, à prévenir et à combattre la corruption, à garantir l'efficacité des services publics, à promouvoir une meilleure prise de décision et à assurer une plus grande confiance du public dans les institutions, conformément à l'objectif de développement durable n° 16.

41. Le principe de transparence au niveau infranational est donc d'une importance capitale. Les institutions publiques infranationales détiennent d'importantes compétences, missions, rôles et responsabilités, utilisant l'argent public et gérant les services administratifs et les finances. Elles doivent rendre des comptes au public. Pour respecter cette obligation redditionnelle et créer des conditions favorables, l'action de ces institutions au niveau infranational doit être transparente.

42. L'importance du principe de transparence est reconnue dans de nombreux pays au niveau infranational et plusieurs bonnes pratiques ont été observées¹⁴. Néanmoins, son application se heurte à certains obstacles qui appellent une action rapide. Dans un premier temps, il convient de définir clairement les périmètres des compétences et des responsabilités des différents échelons de l'administration, que ce soit horizontalement ou verticalement, car ils peuvent différer considérablement et parfois se chevaucher. En outre, trois éléments essentiels de la transparence doivent être garantis : la pertinence, la fiabilité et la régularité.

43. Quatre aspects différents de la transparence peuvent être distingués : les cadres d'accès à l'information ; la divulgation obligatoire ; la divulgation proactive et volontaire, y compris les données publiques en libre accès ; et la transparence fiscale et budgétaire¹⁵. Trois d'entre eux sont brièvement abordés dans le présent document.

¹⁴ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, « 12 principes de bonne gouvernance démocratique » et Label européen d'excellence en matière de gouvernance.

¹⁵ *World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 – Focus on Public Institutions* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.II.H.1).

44. L'accès à l'information est un principe fondamental qui est indissociable de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tout en étant la pierre angulaire non seulement d'une gouvernance efficace, mais aussi de la collaboration et de la participation des citoyens ainsi que de la lutte contre la corruption. Aussi connu sous le nom de droit à l'information ou de liberté d'information, il s'agit d'un élément constitutif du gouvernement ouvert. Si plus de 132 États Membres ont adopté des garanties constitutionnelles ou promulgué des lois sur l'accès à l'information, ce qui constitue une avancée majeure, il reste encore beaucoup à faire pour étendre ce droit fondamental à tous les pays¹⁶. Outre l'existence d'un cadre juridique garantissant l'accès à l'information, la mise en place de conditions favorables à une mise en œuvre efficace est cruciale. Les normes et recommandations internationales doivent être prises en compte et largement utilisées, notamment celles concernant la divulgation maximale, la promotion de la transparence administrative, le coût de l'accès à l'information, des réunions ouvertes et la protection des lanceurs d'alerte¹⁷.

45. La transposition au niveau local du Partenariat pour le gouvernement ouvert est encouragée. Depuis 2011, ce Partenariat vise à promouvoir la bonne gouvernance, l'amélioration des processus décisionnels, une plus grande confiance du public, la prévention et l'atténuation de la corruption et un renforcement de l'efficacité des services publics. En 2016, 14 gouvernements infranationaux ont signé la Déclaration infranationale sur le gouvernement ouvert et se sont engagés à favoriser une culture mondiale du gouvernement ouvert qui donne des moyens d'action aux citoyens et fait avancer les idéaux d'un gouvernement ouvert et participatif du XXI^e siècle.

46. En outre, les administrations infranationales devraient être aussi transparentes en ce qui concerne leur budget que les administrations nationales, voire plus, en fournissant des informations budgétaires complètes, précises, actualisées et facilement compréhensibles. Seule une transparence budgétaire totale peut permettre aux citoyens d'influer sur l'efficacité du recouvrement et de l'utilisation des fonds publics, en faisant en sorte que les administrations locales aient à rendre des comptes et, par conséquent, en réduisant les risques de corruption. En améliorant la transparence de leur budget, les administrations infranationales peuvent mieux suivre leurs progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable, attirer des financements et gagner la confiance des citoyens et des partenaires. La budgétisation participative est une autre approche importante utilisée pour promouvoir la transparence budgétaire, qui permet de mettre à la disposition des citoyens les informations complètes et fiables nécessaires pour comprendre et examiner de près la manière dont les budgets sont établis, alloués et dépensés.

47. Enfin, la transformation numérique au niveau infranational fait aujourd'hui partie des priorités stratégiques de nombreuses administrations. Les collectivités locales et régionales sont de plus en plus en mesure d'utiliser les technologies de l'information et des communications pour améliorer la gouvernance et assurer l'accès de toutes les parties prenantes à des informations actualisées et fiables. Un appel a été lancé en faveur de l'établissement d'une vision commune des projets locaux d'administration en ligne, qui impliquerait toutes les parties prenantes concernées et serait axée sur les personnes plutôt que sur la technologie, en veillant à ce que nul ne soit laissé de côté¹⁸.

¹⁶ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, « Construire en mieux avec le droit d'accès à l'information », colloque, 28 et 29 septembre 2021.

¹⁷ Voir également [E/CN.4/2000/63](#), par. 43.

¹⁸ Voir également *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development* (publication des Nations Unies, E.20.II.H.1).

Exemples

48. L'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, qui a des partenaires au Cameroun et au Sénégal, offre aux élus locaux, aux gestionnaires territoriaux et aux facilitateurs des possibilités d'apprentissage par les pairs, de formation et de renforcement des capacités en matière de budget participatif, notamment au moyen de sessions en ligne.

49. Au Maroc, une stratégie de transformation numérique est mise en œuvre aux niveaux local et régional pour la période 2021-2023. Elle vise à mobiliser l'intelligence collective de toutes les parties prenantes et met l'accent sur la gouvernance, les infrastructures, les ressources humaines et les plateformes et applications informatiques.

C. Contrôle indépendant

50. Les dépenses des administrations infranationales peuvent varier selon le pays et la région. Par exemple, ces dépenses s'élèvent à 6 450 dollars par habitant en moyenne pour les pays de l'OCDE, ce qui représente 17 % du produit intérieur brut et 40 % des dépenses publiques totales. Dans ces pays, la part des dépenses infranationales dans les dépenses publiques totales varie de moins de 10 % pour la Grèce et l'Irlande à près de 80 % pour le Canada.

51. Les administrations infranationales exercent de nombreuses responsabilités, notamment dans des secteurs vitaux tels que l'éducation, les soins de santé, l'eau, l'électricité et les transports urbains, ce qui rend nécessaire un contrôle indépendant. Pour préserver la confiance dans les pouvoirs publics, les organismes de contrôle doivent agir selon des considérations strictement professionnelles, sans céder à aucune autre considération. Des questions demeurent quant aux formes que devrait prendre ce contrôle indépendant et à la manière de garantir son caractère professionnel et son autonomie.

52. Selon la Charte européenne de l'autonomie locale, tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. La nécessité de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et de leurs membres est également affirmée dans la Déclaration de Lima de 1977 sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques. Or, 52 % seulement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques déclarent disposer d'un cadre juridique qui protège pleinement leur indépendance au niveau national, ce qui reste une préoccupation majeure. Si la profession d'auditeur elle-même peut être encadrée par des normes de gestion de la qualité qui favorisent un contrôle indépendant, les questions relatives à l'indépendance juridique, opérationnelle et financière des fonctions de contrôle au niveau infranational pourraient être examinées plus avant par le Comité d'experts de l'administration publique.

53. Un contrôle externe est aussi nécessaire, au moins pour assurer que la légalité et l'efficacité se reflètent dans les actions des administrations infranationales. Dans la plupart des pays, ce contrôle externe est garanti par l'attribution de compétences à des entités désignées, par exemple des procureurs ou des organismes spécialisés comme les bureaux des marchés publics. Le contrôle externe de l'efficacité est normalement réalisé par les institutions nationales d'audit. Dans les pays fédéraux ou fortement décentralisés, il existe des institutions de contrôle infranationales. En outre, les institutions nationales supérieures de contrôle examinent les questions infranationales dans le cadre de leurs audits si et quand cela se révèle pertinent.

54. Les administrations infranationales doivent également gérer et utiliser leurs propres organes de contrôle « internes », qui assurent des fonctions d'audit et de contrôle. Ceux-ci diffèrent d'un pays à l'autre et peuvent se heurter à des problèmes de mise en œuvre critiques, comme la nécessité de garantir un contrôle professionnel et indépendant dans les petites municipalités ou les pays très fragmentés. Comme il n'existe pas de solution unique, les États doivent s'employer à trouver leurs propres solutions, en fonction des conditions nationales et locales et en se fondant idéalement sur les meilleures pratiques suivies dans le monde entier.

55. Certaines administrations infranationales souffrent d'une surabondance de contrôles, de supervisions et d'audits, réalisés par des organismes différents, tels que les cours des comptes, les cours des comptes régionales et les inspections des finances, avec un manque de cohérence, de cohésion, de coordination et d'intégration entre eux. Trop de contrôle peut tuer le contrôle et même les institutions responsables du contrôle, de l'audit et de la surveillance doivent elles-mêmes rendre des comptes et être soumises à des mécanismes de contrôle par des structures indépendantes et au-dessus de tout soupçon.

56. Enfin, il arrive qu'un manque de préparation, de sensibilisation, d'information, de connaissances, de compétences, d'aptitudes et de savoir-faire pousse les élus locaux ou les gestionnaires territoriaux à commettre des actes contraires à la loi, les exposant à des contrôles et des audits pouvant conduire à des sanctions sévères. Il est essentiel de responsabiliser le niveau infranational pour permettre aux élus locaux et aux gestionnaires territoriaux, ainsi qu'au personnel, de prendre conscience de leurs devoirs et responsabilités.

IV. Promouvoir l'inclusion au niveau infranational

A Ne laisser personne de côté

57. La promesse de mettre les biens publics à la disposition de tous les individus, indépendamment de leur sexe, de leur origine ethnique, de leur race, de leur religion, de leur statut social, de leur âge ou de leur handicap, répond au principe de ne laisser personne de côté. Il s'agit de créer des espaces qui encouragent une large participation du public au dialogue politique et à l'élaboration des politiques ainsi que de mettre en place des mécanismes de responsabilité performants pour évaluer l'efficacité des institutions publiques locales dans la prise en compte des droits et des besoins des groupes les plus vulnérables. Dans cette optique, il importe de cerner précisément ces groupes vulnérables au moyen d'outils de collecte de données consensuels et fondés sur les droits de l'homme. Des données quantitatives et qualitatives ventilées doivent être utilisées par les institutions publiques locales pour intégrer l'égalité dans la planification de leurs politiques et programmes de développement, notamment en ciblant les plus pauvres pour réduire les inégalités.

58. Le budget des institutions locales est le principal outil disponible pour réaliser les ambitions en matière de développement durable et il offre également un levier pour corriger l'exclusion et les inégalités. Réserver des lignes budgétaires déterminées à des groupes vulnérables ciblés est un moyen de concrétiser la volonté des institutions publiques de ne laisser personne de côté. Ces lignes budgétaires doivent faire l'objet d'un audit régulier afin de s'assurer qu'elles apportent non seulement l'appui nécessaire aux groupes vulnérables, mais qu'elles favorisent également leur autonomisation, le renforcement de leurs capacités et leur autosuffisance future. Les acteurs de la société civile et les organisations communautaires doivent être habilités et encouragés à réaliser des audits sociaux et à suivre les dépenses afin de demander des comptes aux institutions publiques locales.

59. Le principe administratif général de subsidiarité exige que les questions sociales et politiques soient traitées au niveau le plus immédiatement compatible avec leur résolution (soit le niveau local). Son application nécessite de confier les actions individuelles de politique sociale aux collectivités locales et de laisser celles-ci décider des interventions appropriées. L'administration centrale a la capacité de mettre en œuvre certaines mesures de politique sociale, mais elle n'a souvent ni l'expérience ni les moyens suffisants pour connaître et évaluer les besoins individuels des citoyens. Les collectivités locales sont en contact direct avec leurs résidents, y compris les groupes les plus vulnérables, par l'intermédiaire des travailleurs sociaux et de leur personnel de première ligne, et produisent également des données. Elles devraient donc être l'organe principal pour évaluer et comprendre les besoins particuliers des citoyens et des groupes vulnérables.

60. La réalisation des objectifs de développement durable nécessite une action locale, car tous ces objectifs ont une dimension locale. Comme l'ont noté divers acteurs travaillant avec les autorités locales, c'est dans les villes et les territoires que la pauvreté et les inégalités sont combattues, que les services de santé et d'éducation sont fournis, que les écosystèmes sont protégés et que les droits de l'homme sont garantis.

61. Les collectivités locales jouent souvent, par exemple, un rôle clef dans :

a) La fourniture de services essentiels aux enfants, en milieu urbain ou rural, en mettant à la disposition des filles et des garçons l'accès à un enregistrement légal, à une alimentation nutritive, à de l'eau potable, à une éducation de qualité, à des installations d'assainissement et à d'autres services, afin de réduire la pauvreté et la vulnérabilité ;

b) La garantie de l'accès de tous aux services de santé de base, indépendamment de l'état de santé et de la capacité de paiement de chacun ;

c) L'aide à l'accès à un logement abordable pour ceux qui n'ont pas les moyens d'acquitter les prix du marché ou les frais de location ;

d) La mise en œuvre de politiques actives du marché du travail et l'investissement dans des services de développement des compétences, d'inclusion sociale et d'accès à un emploi décent afin d'améliorer les chances d'emploi des personnes dans le besoin (par exemple, grâce à des cours de langue) ;

e) La fourniture de services essentiels aux personnes âgées ou handicapées, y compris un large éventail de services d'aide sociale, de préférence dans le cadre familial et seulement si ces services ne peuvent être assurés dans des établissements d'aide sociale ;

f) La création de conditions favorables pour les citoyens vivant dans des établissements informels et les minorités, comme les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées.

62. Parce qu'elles comprennent les besoins individuels, les collectivités locales sont les mieux placées pour piloter et tester des approches novatrices et expérimentales en matière de politique sociale. Les collectivités locales et régionales peuvent tirer parti d'un apprentissage mutuel et par les pairs avec d'autres collectivités locales autonomes, dans le cadre de la coopération décentralisée, par exemple, ou de partenariats spécifiques favorisant le transfert de politiques et la reproduction de bonnes pratiques. Elles sont également les mieux placées pour recueillir des données, des connaissances et des informations locales qui peuvent être utilisées pour l'élaboration de politiques sociales fondées sur des preuves.

63. Les collectivités locales ont la possibilité de combiner et d'associer différentes sources de financement. Le rôle de l'administration centrale est de garantir des mécanismes efficaces de décentralisation budgétaire afin que les collectivités locales disposent de ressources suffisantes pour appliquer des mesures de politique sociale individualisées, en veillant à ce que nul ne soit laissé de côté.

Exemple

64. Le Pacte mondial pour des villes inclusives et accessibles est un accord passé entre les villes du monde entier pour collaborer à l'amélioration de l'inclusion, de l'accessibilité et de la conception universelle – autant d'engagements contenus dans les objectifs de développement durable, le Nouveau Programme pour les villes, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Cadre des villes amies des aînés de l'Organisation mondiale de la santé – afin d'assurer le respect des droits de tous les citoyens et des groupes vulnérables, tels que les personnes handicapées et les personnes âgées.

B. Non-discrimination

65. Le principe de non-discrimination est directement lié à celui consistant à ne laisser personne de côté. Il vise l'égalité de traitement en matière de droits et d'accès aux services publics de tous les individus et groupes, indépendamment de leur sexe, de leur origine ethnique, de leur race, de leur religion, de leur statut social, de leur âge ou de leur handicap, tels que définis par les traités et conventions des Nations Unies.

66. Les femmes et les filles représentent plus de la moitié de la population mondiale et constituent l'un des groupes souffrant le plus de discriminations. Les stéréotypes négatifs, les traditions et les constructions sociales qui prévalent dans de nombreux pays alimentent les pratiques discriminatoires et limitent la capacité des femmes et des filles de faire valoir pleinement leurs droits. La violence sexiste est la discrimination la plus répandue, indépendamment de la situation géographique ou du niveau de développement des pays. La discrimination fondée sur le sexe est souvent exacerbée au niveau sous-régional par une plus grande incidence de la pauvreté et des taux d'éducation plus faibles, une moindre exposition au progrès et des croyances et attitudes patriarcales persistantes et profondément ancrées.

67. Les institutions infrarégionales sont responsables d'une série de services vitaux qui ont une incidence sur la vie quotidienne des femmes et des filles, et le principe de non-discrimination doit être l'un de leurs principes fondamentaux, ouvrant la voie à la conception et à la mise en œuvre de politiques et de programmes qui servent équitablement les femmes et les filles, les jeunes, les personnes handicapées et les autres groupes vulnérables. Il importe de suivre de près l'application du principe de non-discrimination en s'assurant que les dispositions budgétaires, les règlements et les lois en place contribuent à fournir des services à tous les segments de la population tout en accordant une attention particulière à toutes les formes de vulnérabilité.

Exemple

68. L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) a lancé la campagne de sensibilisation publique appelée la Pandémie de l'ombre (Shadow Pandemic), à savoir la recrudescence de la violence domestique au niveau mondial dans le cadre de la crise sanitaire provoquée par la COVID-19.

C. Participation

69. Le principe de participation est important au niveau national, mais probablement encore plus important et complexe aux niveaux infranational et local. Tous les acteurs, y compris les partis politiques, la société civile, les entreprises et les syndicats, doivent être impliqués dans la conduite des affaires publiques pour que la démocratie s'épanouisse. Des citoyens attachés aux valeurs démocratiques, conscients de leurs devoirs civiques et actifs dans la vie publique sont la force vive de tout système démocratique.

70. La participation aux niveaux infranational et local peut prendre de nombreuses formes et s'appuyer sur de nombreux outils. À la base, il s'agit d'approches types d'autonomisation des citoyens et des communautés et de renforcement de la démocratie locale au moyen d'outils tels que des réunions et des audiences publiques, des comités consultatifs, des ateliers interactifs, des entretiens, des questionnaires, des groupes de discussion et des diagnostics participatifs pour identifier les préoccupations et les préférences du public et y répondre par une prise de décision en connaissance de cause. La participation suppose également que soit encouragée l'expression de l'intérêt démocratique des citoyens par le vote, les protestations, les pétitions, les campagnes, les blogs et plusieurs autres canaux.

71. Les collectivités locales et régionales ont pour mission de fournir une série de services essentiels aux personnes et aux entreprises dans des zones définies. Une participation efficace permet aussi de garantir que les politiques infranationales et locales sont bien formulées et que les services publics sont fournis de manière efficiente. L'utilisation des instruments démocratiques susmentionnés doit être encouragée au niveau national et international, afin de garantir un développement démocratique.

72. Deux stratégies couramment utilisées et essentielles au niveau local sont la budgétisation participative et le développement piloté par la communauté. La budgétisation participative est abordée dans le document sur la budgétisation transparente et participative à l'appui des objectifs de développement durable établi pour la présente session du Comité ([E/C.16/2022/6](#)).

73. Le développement piloté par la communauté est lié à la cocréation, qui couvre notamment le processus d'initiation et de conception des services publics¹⁹. De nombreuses activités de cocréation, si ce n'est la plupart, sont initiées par des organisations de la société civile ou même du secteur privé. Les collectivités locales devraient être encouragées et budgétairement motivées à tirer parti de ce type d'initiatives pour améliorer la qualité de la vie locale – grâce au soutien et aux incitations des échelons supérieurs de l'administration ou des donateurs. Les activités de cocréation peuvent se dérouler sans problème là où les agents publics ont une attitude positive à l'égard de l'implication des citoyens et où les citoyens sont disposés à s'impliquer. Un obstacle majeur peut être le manque de soutien à long terme pour financer cette cocréation ou coproduction de services.

74. Une troisième forme critique de participation est la pratique des audits sociaux, qui sont des mécanismes uniques de participation, permettant aux citoyens de demander des comptes aux administrations et aux institutions, et qui supposent le suivi et la vérification croisée par les citoyens des dépenses publiques par la voie de la plateforme qu'est l'audience publique. Les audits sociaux s'inscrivent dans une tradition de participation proactive des citoyens au suivi budgétaire et sont devenus des outils importants de la gouvernance participative. Leur pratique remonte à la loi

¹⁹ OCDE, « Knowledge co-creation in the 21st century: a cross-country experience-based policy report », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 115 (juin 2021).

indienne sur le droit à l'information et ils ont été mis en place pour combler la distance entre la transparence et la responsabilité. Plusieurs études empiriques ont mis en avant le pouvoir et l'efficacité des audits sociaux, en particulier ceux menés par la société civile, pour responsabiliser les citoyens et permettre une plus grande transparence. Ils sont aujourd'hui un outil utilisé dans le monde entier.

D. Subsidiarité

75. La subsidiarité est un principe essentiel pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable, car les décisions audacieuses requises pour les atteindre ne peuvent être prises correctement que lorsque les gouvernés se sentent inclus et compris par les gouvernants. L'objectif 16, entre autres, appelle à la mise en place d'institutions efficaces à tous les niveaux et l'un des facteurs déterminants de cette efficacité est la manière dont les institutions travaillent ensemble à différents niveaux.

76. Pour faire en sorte que les gouvernements répondent aux besoins et aux aspirations de tous, les autorités centrales ne doivent exécuter que les tâches qui ne peuvent pas être accomplies efficacement à un niveau intermédiaire ou local. Parmi les stratégies correspondantes couramment utilisées figurent le fédéralisme budgétaire, le renforcement de la gouvernance urbaine, le renforcement des finances municipales et des systèmes de finances locales, l'amélioration de la capacité locale de prévention et d'atténuation des chocs externes et d'adaptation à ces chocs, et la gouvernance pluri-niveaux.

77. Dans l'Union européenne, par exemple, la subsidiarité est inscrite dans le Traité sur l'Union européenne et vise à garantir que les décisions sont prises au niveau le plus approprié, le caractère approprié faisant référence à la capacité et à la pertinence de chaque niveau de gouvernance pour prendre des décisions sur une question et mettre en œuvre les politiques correspondantes.

78. Les autorités nationales et infranationales traduisent les ambitions mondiales plus larges en tâches et actions concrètes, qui sont transformées en mandats de mise en œuvre au niveau local. Cette relation entre les niveaux mondial, national et local est appelée gouvernance pluri-niveaux et fonctionne généralement de deux manières : soit de façon descendante, soit de façon ascendante.

79. L'autonomisation des niveaux subsidiaires de l'administration a conduit de nombreuses villes à devenir des foyers d'innovation en matière de durabilité et les a incitées à former des réseaux spécifiques, tels que la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie. L'approche ascendante peut contribuer à favoriser une gouvernance locale inclusive, à promouvoir l'appropriation locale et à renforcer la coproduction et la personnalisation des politiques et des services. Toutefois, elle peut souffrir d'une certaine lenteur dans la généralisation des bonnes pratiques car elle ne permet pas de tirer parti des économies d'échelle. Les échelons supérieurs de l'administrations doivent également alléger les contraintes financières ou juridiques auxquelles sont confrontés les niveaux inférieurs.

80. La subsidiarité peut être entravée par la volonté de respecter la hiérarchie entre les échelons de l'administration. Bien que ce type de point de vue puisse avoir des avantages, tels que le respect de l'état de droit, la disponibilité d'une structure claire avec des responsabilités définies et l'assurance de la stabilité, il ralentit généralement l'adaptation. Toutefois, il peut aussi avoir une incidence positive sur la gouvernance, car les changements fréquents de politiques et de lois peuvent créer une certaine imprévisibilité pour les citoyens et les entreprises.

81. Les deux modèles de répartition des attributions entre les niveaux d'administration se traduisent par un transfert lent des idées : un système hiérarchique

peut mettre du temps à transférer les idées du niveau national au niveau local, tandis que la subsidiarité tend à retarder le transfert des innovations du niveau local au niveau national, et au-delà.

82. Il n'est pas nécessaire de se limiter à ces deux modèles et un troisième, que l'on peut appeler « gouvernance pluri-niveaux collaborative en temps réel », est en train de se développer. Il exige des organismes gouvernementaux qu'ils sortent de leur zone de confort, car il les oblige à mettre en place des mécanismes de coopération en temps réel entre tous les niveaux pertinents pour les questions urgentes. Travailler ensemble sur des défis urgents de manière simultanée pourrait nécessiter, entre autres, l'utilisation de plateformes numériques pour recevoir et collecter des données sur les politiques et la prestation de services et pour garder trace des actions prises pour relever ces défis de manière transparente et responsable. Cette troisième approche a déjà été soulignée par le Comité lors de sa dix-neuvième session. Des exemples peuvent être trouvés dans la base de données de l'ONU sur les bonnes pratiques relatives aux objectifs de développement durable, parmi les prix des Nations Unies pour le service public et dans le *Rapport mondial sur le secteur public 2018*.

83. Les équipes inter-administrations traitant les dossiers au niveau des autorités régionales, nationales et locales mises en place aux Pays-Bas pourraient, par exemple, constituer un bon exemple à suivre. La réalisation de l'objectif de développement durable peut être contrôlée au niveau infranational grâce aux efforts de l'administration centrale, à des structures de contrôle infranationales ou à des structures et mécanismes conjoints à plusieurs niveaux, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Europe et d'Amérique latine.

84. En conclusion, une subsidiarité efficace nécessite un équilibre entre les approches descendantes, ascendantes et en temps réel de la gouvernance pluri-niveaux.

E. Équité intergénérationnelle

85. Avant d'être incluse en 2018 parmi les principes de gouvernance efficace au service du développement durable, l'équité intergénérationnelle figurait déjà parmi les principales préoccupations des participants à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, grâce à un important mouvement de plaidoyer de la société civile et des experts qui appelaient à la préservation des droits des générations futures en garantissant un développement durable. Aujourd'hui, les parties prenantes du monde entier, y compris les collectivités locales et régionales, prennent en compte l'équité intergénérationnelle pour éviter de faire porter aux générations futures le poids d'un développement non durable (économique, social et environnemental) ou d'une mauvaise gouvernance à tous les niveaux.

86. Il s'agit d'un défi majeur qui concerne dans une large mesure les collectivités locales et régionales, car elles sont les plus proches des populations locales, des ressources naturelles et des activités économiques, toutes marquées par la diversité. Ces collectivités sont également chargées de transposer au niveau local le programme mondial de développement et ses trois dimensions, notamment en soutenant l'action climatique et la protection de la biodiversité. L'investissement dans les services de base, tels que l'éducation, la santé, l'assainissement et les infrastructures, associé à l'accumulation éventuelle de dettes, touche les questions d'équité intergénérationnelle. Néanmoins, les collectivités locales et régionales n'ont souvent ni la vision ni les capacités nécessaires pour intervenir en faveur des générations futures, notamment parce que la portée et la durée de leur mandat sont limitées.

87. Sensibiliser les collectivités locales et régionales, en particulier les élus locaux ou régionaux et les administrations publiques locales et régionales, à l'importance du respect de principe et leur donner les moyens de l'appliquer et de contrôler et d'évaluer son application relèvent de la responsabilité des administrations des États et des organisations internationales concernées, soutenues par l'important travail de mobilisation mené par la société civile. Il est également nécessaire d'aider les collectivités locales et régionales à mieux aligner leurs activités de planification et de prestation de services sur les objectifs de développement durable à long terme et à concilier la gouvernance et la gestion locales et régionales à court terme avec leur responsabilité éthique et sociale à long terme.

88. Bien qu'il n'existe pas de solution unique pouvant être appliquée partout, les approches et outils sélectionnés ci-dessous devraient permettre aux collectivités locales et régionales de prendre en compte et d'intégrer ce principe dans leurs projets, leurs modalités de gouvernance, leurs activités de planification et leur travail quotidien :

a) Adopter une solide politique nationale d'aménagement du territoire applicable au niveau infranational, en utilisant des approches et des outils adaptés à chaque niveau de gouvernance, notamment des approches inclusives et participatives. De bons exemples existent en Allemagne, en France, au Maroc et au Rwanda, entre autres ;

b) Promouvoir la planification territoriale à moyen et long terme, une approche qui commence à se répandre de plus en plus au niveau infranational. On en trouve de bons exemples dans les administrations locales et régionales en Afrique ;

c) Aider le niveau infranational à réaliser des études d'impact concernant les différentes dimensions du développement durable ;

d) Contrôler et réglementer les emprunts des collectivités locales et régionales pour éviter un endettement élevé pesant sur les générations futures ;

e) Soutenir les collectivités locales et régionales dans la gouvernance et la gestion de leurs écosystèmes naturels et dans la lutte contre les changements climatiques, d'autant qu'elles ont demandé à bénéficier davantage des allocations de ressources, des financements et du renforcement des capacités dans le cadre de l'Accord de Paris ;

f) Contrôler et réguler l'exploitation des ressources naturelles pour lutter contre la pauvreté existante et éviter la pauvreté des générations futures.

V. Recommandations d'action

89. Il convient d'appliquer une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration et de la société à même de favoriser la réalisation du développement durable sans faire de laissés-pour-compte (et en ne laissant aucun lieu de côté).

90. Les 11 principes d'une gouvernance efficace au service du développement durable sont applicables au niveau des administrations infranationales et doivent permettre à celles-ci de mieux faire face aux divers défis locaux, de mettre en œuvre les objectifs de développement durable et de mieux construire l'avenir, en tenant compte du contexte, des besoins et des priorités de chaque pays. Pour une application efficace de ces principes, les auteurs recommandent ce qui suit :

a) Promouvoir l'intégration de la mise en œuvre des objectifs de développement durable dans les politiques nationales, régionales et locales tenant compte des priorités, des besoins, des problèmes et des perspectives au niveau local

afin de contribuer à la cohérence globale et à la coordination des politiques entre les secteurs et les dispositifs de gouvernance pluri-niveaux et de renforcer les synergies entre les objectifs ;

b) Faire progresser la réalisation des objectifs de développement durable aux niveaux régional et local par une approche territoriale tirant parti du capital économique et social des communautés et des espaces locaux et régionaux et le valorisant. Cette approche nécessite d'analyser les défis et de mettre en évidence les solutions à une échelle à la fois administrative et fonctionnelle²⁰. La coordination des politiques au-delà des frontières administratives pour couvrir l'ensemble de la zone fonctionnelle contribuera à optimiser les interactions entre les centres-villes et leurs banlieues ainsi qu'entre les zones rurales et urbaines ;

c) Institutionnaliser les mesures d'intégrité en établissant : un cadre juridique anticorruption pour favoriser la liberté d'information et la protection des lanceurs d'alerte, un système de promotion au mérite pour supprimer les inégalités et les pratiques discriminatoires au sein de l'administration tout en offrant des formations fondées sur l'intégrité, et un système d'audit et de contrôle pour améliorer la surveillance et les boucles de rétroaction tout en précisant les rôles et en établissant des mécanismes de coordination appropriés ;

d) Responsabiliser et impliquer les jeunes en prenant en compte systématiquement les considérations d'intégrité, d'égalité et de déontologie dans l'éducation. L'éducation est également essentielle pour prévenir la corruption et assurer ainsi un avenir plus durable pour tous ;

e) Appliquer pour l'élaboration des politiques publiques une approche globale à l'échelle de l'ensemble de la société et de l'administration afin de renforcer la participation, de remédier aux violations de l'intégrité et de récompenser les comportements éthiques, en particulier au niveau local. Les normes d'intégrité doivent être intégrées dans les cadres juridiques et institutionnels, au moyen de plans adaptés qui correspondent le mieux aux caractéristiques locales de chaque communauté ;

f) Apporter un appui technique et financier plus solide grâce à de véritables partenariats régionaux et internationaux, notamment pour améliorer la collecte de données et développer les capacités de suivi de la performance, tout en créant des environnements porteurs, en renforçant les audits menés par les organisations de la société civile, notamment leur aptitude à demander des comptes aux entités publiques, et en établissant un cadre type pour mesurer le degré de satisfaction du public au niveau local ;

g) Déployer des efforts plus soutenus pour promouvoir la transparence, l'accès à l'information, la gouvernance locale ouverte et la transformation numérique ainsi que pour réduire les fractures numériques ;

h) Promouvoir les approches participatives, en particulier en matière de budgétisation, qui peuvent contribuer de manière significative à l'instauration et à l'ancrage de la confiance dans les institutions publiques locales et à la collaboration des citoyens et des communautés au niveau infranational ;

i) Trouver un équilibre entre les approches descendantes, ascendantes et en temps réel de la gouvernance pluri-niveaux afin de parvenir à une application efficace du principe de subsidiarité ;

²⁰ OCDE, *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report*, Examens des politiques urbaines de l'OCDE (Paris, février 2020).

j) Renforcer les capacités et les compétences des collectivités locales et régionales en tant qu'acteurs essentiels nécessitant des ressources appropriées et suffisantes, afin de les impliquer dans la dynamique globale de transformation en faveur d'un développement durable et résilient.
