Nations Unies E/C.16/2023/2

Conseil économique et social

Distr. générale
11 janvier 2023
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Vingt-deuxième session
27-31 mars 2023
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*
Aspects institutionnels du thème de la session de 2023 du Conseil économique et social et du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2023

Transformer d'urgence les institutions pour un monde plus vert, plus inclusif et plus résilient à l'heure où les crises se multiplient

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre ci-joint au Comité d'experts de l'administration publique le document préparé par Louis Meuleman et Geraldine Fraser-Moleketi, membres du Comité, en collaboration avec Rolf Alter, Aigul Kosherbayeva, Ronald Mendoza, Katarina Ott, Carlos Santiso et Najat Zarrouk, également membres du Comité.

* E/C.16/2023/1.

23-00546 (F) 060223 090223

Merci de recycler

Transformer d'urgence les institutions pour un monde plus vert, plus inclusif et plus résilient à l'heure où les crises se multiplient

Résumé

L'objet du présent document est de montrer comment atteindre les objectifs de développement durable au moyen de systèmes de gouvernance plus inclusifs et d'administrations publiques plus résilientes. Les auteurs examinent des enseignements tirés des mesures visant à faire face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et à s'en relever, ainsi que certains problèmes structurels sous-jacents en matière de gouvernance et d'administration publique qui peuvent empêcher la pleine exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 à l'heure où les crises se multiplient.

Le document s'achève sur un certain nombre de recommandations et de messages clés qui pourraient être examinés lors du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2023, organisé sous les auspices du Conseil économique et social, et intégrés à la déclaration politique issue du forum, qui sera adoptée au Sommet sur les objectifs de développement durable de 2023.

I. Contexte

1. L'objet du présent document est de montrer comment atteindre les objectifs de développement durable au moyen de systèmes de gouvernance plus inclusifs et d'administrations publiques plus résilientes. L'accent est mis sur ce sujet, car le retard accumulé dans la réalisation des objectifs de développement durable n'est pas dû à des défauts dans leur conception, comme certains le prétendent[1], mais au fait que les politiques mises en œuvre dans ce domaine et les capacités de l'administration publique ne sont pas toujours suffisamment adaptées, que la mobilisation des ressources visant à soutenir le développement durable, tant au niveau national que mondial, reste un problème de taille pour de nombreux pays en développement, ainsi qu'à une myriade d'autres facteurs. Il convient d'insister sur le fait que les objectifs ne sont pas conçus comme un plan directeur mais comme une feuille de route qui doit être détaillée au niveau national et se traduire par des objectifs politiques concrets et des dispositifs de gouvernance. Il serait malavisé de rouvrir le débat sur les objectifs, car cela pourrait occasionner un retard encore plus important.

2. Le présent document traite de certains problèmes structurels sous-jacents en matière de gouvernance et d'administration publique qui peuvent empêcher la pleine exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 à l'heure où les crises se multiplient, ainsi que des enseignements tirés des mesures visant à faire face à la pandémie de COVID-19 et à s'en relever. Le constat initial est que le monde est globalement en mauvais état et que des événements très troublants se produisent dans presque tous les pays. Pour citer le Secrétaire général, « le monde est confronté à des crises et conflits mondiaux en cascade et interdépendants qui mettent en péril les aspirations énoncées dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 »[2]. De nombreux gouvernements font porter tous leurs efforts sur des objectifs à court terme pour faire face à des difficultés liées aux changements climatiques, aux crises énergétique et sanitaire, à l'insécurité alimentaire, aux inégalités, aux conflits armés et aux troubles civils.

3. La situation actuelle génère des difficultés sans précédent qui appellent des mesures politiques et administratives inédites, pour lesquelles, dans certains cas, il n'existe aucune base légale. La pandémie de COVID-19, par exemple, a créé une situation d'urgence d'un nouveau genre, à tout le moins par son ampleur et ses répercussions. Même si nombre de pays avaient intégré le risque de pandémie à leurs évaluations des risques, bien souvent ils avaient omis de prendre les mesures qui s'imposaient pour s'y préparer. De nombreux gouvernements ont donc dû mettre en place des procédures accélérées pour adopter une législation d'urgence.

4. Néanmoins, le fait de recourir trop souvent à des mesures d'urgence et à des procédures juridiques accélérées n'est pas sans risque. Les lois et les mesures adoptées en urgence trouvent généralement leur légitimité politique dans des besoins à court terme. Elles ne s'appuient pas sur une base solide de données objectives ni sur une analyse approfondie des besoins et des attentes. Leurs tenants omettent régulièrement de consulter les parties prenantes concernées, et bien souvent ne tiennent pas compte des objectifs plus larges de développement durable. Les mesures d'urgence prises dans le cadre de procédures accélérées ont également engendré des risques de corruption dans de nombreux pays, ce qui a détérioré la confiance publique.

---

[1] « Dans l'ensemble, notre évaluation indique que, même si les objectifs de développement durable ont une certaine influence, ils ne constituent pas encore une force transformatrice en soi », Frank Biermann et al., « Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals », *Nature Sustainability*, vol. 5, septembre 2022, p. 795 à 800.

[2] *Rapport sur les objectifs de développement durable 2022* (publication des Nations Unies, 2022), avant-propos.

Par ailleurs, il est attendu des gouvernements qu'ils en fassent davantage pour atteindre les objectifs de développement durable et s'attaquer aux causes profondes des crises et des conflits, telles que le dépassement des limites planétaires, la persistance d'une consommation non durable, la répartition inéquitable des richesses et l'inégalité des chances qui empêchent une transition juste vers la viabilité à long terme.

5. La difficulté réside dans le fait qu'il faut concilier deux extrêmes, c'est-à-dire recourir à des mesures d'urgence à court terme lorsque nécessaire tout en continuant de mener des politiques inclusives à long terme en vue de résoudre des problèmes complexes. Cela rejoint la thèse défendue par le Comité d'experts de l'administration publique ces dernières années, à savoir que pour assurer la transition vers le développement durable, les systèmes de gouvernance doivent être contextualisés, adaptés et flexibles et chercher à associer des styles de gouvernance et des idées hétérogènes – ce que l'on pourra qualifier de « méta-gouvernance »[3]. Il est également essentiel que les gouvernements fassent preuve de plus de souplesse et que la prestation de services se fasse de manière plus souple pour répondre aux besoins, riposter aux crises inattendues et progresser sur la voie de la résilience.

6. Plus que jamais, les dirigeantes et dirigeants politiques et les responsables de l'action publique doivent être capables de gérer des crises tout en transformant d'urgence les institutions pour faire advenir un monde plus vert, plus inclusif et plus résilient. Ils doivent être réceptifs à de nouvelles possibilités. Les crises ouvrent des portes, parfois fermées depuis longtemps, et permettent l'innovation. Par exemple, la nécessité de simplifier les procédures pour trouver plus rapidement des solutions aux problèmes émergents ouvre de nouvelles possibilités pour ce qui est de transformer la gouvernance et de moderniser l'administration publique, ce qui est essentiel pour permettre la réalisation des objectifs de développement durable. Les priorités politiques ont tendance à changer en temps de crise, ce qui peut recentrer l'attention sur la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les inégalités. En Amérique latine, par exemple, la pandémie a provoqué le retour de gouvernements qui entendaient s'attaquer à ces problèmes et redonner la priorité aux questions sociales.

7. De plus en plus d'éléments indiquent que si les institutions, les politiques et les processus de décision publics suscitent une réelle confiance, cela favorise les actions collectives fortes. Par exemple, si la population a confiance en son gouvernement, elle respectera plus facilement les mesures de santé publique, les normes et le système fiscal. À plus long terme, la confiance est nécessaire si les gouvernements veulent s'attaquer aux problèmes sociétaux de fond tels que les changements climatiques, le vieillissement de la population et l'évolution des marchés du travail[4]. À l'inverse, si la confiance publique fait défaut, l'action collective est affaiblie et la prestation de services publics moins efficace.

8. Dans de nouvelles recommandations ayant pour but d'améliorer la gestion de la pandémie, la communauté scientifique met en avant l'efficacité des partenariats entre secteur public et secteur privé, le renforcement de l'inclusion dans la protection

[3] La « méta-gouvernance » se définit comme une approche visant à produire un certain degré de coordination en combinant la gouvernance hiérarchique, la gouvernance de marché et la gouvernance de réseau de façon judicieuse et sous différentes formes pour faire en sorte que le secteur public soit aussi efficace que possible. Voir notamment Ingeborg Niestroy et Louis Meuleman, *Managing the Implementation of the SDGs* (Luxembourg, Union européenne, 2022) ; Jon Pierre et B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (London, Bloomsbury Publishing, 2020).

[4] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques* (Paris, 2022).

sociale et les systèmes de santé et l'amélioration des stratégies de communication du secteur public visant à mobiliser les particuliers et les ménages et à encourager l'intervention des pouvoirs publics comme autant d'éléments qui contribuent à la formulation de mesures engageant la société dans son ensemble[5].

9. Pour progresser sur la voie du développement durable, il faut des institutions publiques qui fonctionnent bien. L'objectif de développement durable n° 16, qui préconise la mise en place, à tous les niveaux, d'institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous, met en lumière le fait que le développement durable n'est possible que si les institutions sont en mesure de surmonter les obstacles qui entravent la réalisation des objectifs qui lui sont associés. Pour cela, il faut des pouvoirs publics forts, qui créent des partenariats avec la société civile, le secteur privé et le milieu universitaire afin d'œuvrer à l'intérêt général et au bien public. Il est en outre essentiel que l'élaboration des politiques et la prestation des services soient plus réactives. En effet, selon une étude de 2022 portant sur les déterminants de la confiance dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), lorsque le public ne fait pas confiance aux autorités, c'est en partie parce qu'il estime qu'elles ne se préoccupent pas suffisamment de ses priorités et qu'elles restent passives face aux problèmes émergents[6]. Pour s'assurer qu'une gouvernance est efficace, il faut examiner trois éléments : les dispositifs, les processus et les résultats.

10. Certains gouvernements ont fait preuve d'agilité dans leur riposte à la pandémie et à d'autres crises récentes, tandis que d'autres ont éprouvé davantage de difficultés. Des gouvernements, par exemple, peuvent être dotés d'un système qui est agile par nature ou, par tradition, ne réglementer qu'un nombre restreint de choses. Il est communément admis que la pandémie a montré que certaines réformes ayant trait à la gestion du secteur public, telles que l'externalisation ou la financiarisation de l'économie, ont rendu les systèmes socioéconomiques moins résilients dans l'ensemble. Dans certains pays, le système de production et le système de santé se sont révélés plus résilients qu'ailleurs, ce qui est dû respectivement au fait que les gouvernements de ces pays ont su tirer parti de l'activité du secteur privé et au fait que des domaines essentiels du système de santé relevaient très largement des pouvoirs publics. Certains pays d'Asie du Sud-Est, forts de l'expérience qu'ils avaient acquise par le passé en luttant contre des flambées de syndrome respiratoire aigu sévère, ont pu mettre en place rapidement des mesures pour lutter contre la pandémie, comme le traçage des infections et l'imposition de restrictions aux déplacements et de règles de distanciation physique[7]. Cela dit, les résultats sont hétérogènes, et la région doit toujours composer avec le fait que la sortie de la pandémie se fait à des vitesses différentes selon les pays et que ses plus grandes économies tardent à rouvrir.

11. Il existe une multitude d'orientations techniques sur lesquelles les gouvernements peuvent s'appuyer pour créer des institutions solides et tournées vers l'avenir en vue d'atteindre les objectifs de développement durable. En témoigne le nombre croissant de notes d'orientation publiées par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat à l'appui des travaux du Comité. Dans une note portant sur la planification et la prospective stratégiques, par exemple, les pouvoirs publics sont encouragés à se poser des questions qui dépassent l'horizon de

[5] Ferid Belhaj, « Protéger tous ceux qui en ont besoin : tirer les leçons de la riposte à la COVID-19 dans la région MENA », Blogs de la Banque mondiale : Voix arabes, 26 avril 2021 ; Jeffrey V. Lazarus et al., « A multinational Delphi consensus to end the COVID-19 public health threat », *Nature*, vol. 611, novembre 2022, p. 332 à 345.

[6] OCDE, *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie.*

[7] Mariana Mazzucato et Rainer Kattel, *COVID-19 and Public-Sector Capacity*, document de travail de l'Institute for Innovation and Public Purpose, n° WP 2020-12 (Londres, University College, 2020).

planification afin de bousculer la doctrine établie et d'ouvrir de nouvelles perspectives[8].

12. L'un des plus grands enjeux des réformes de gouvernance demeure la réduction des inégalités, au niveau national comme international, notamment dans l'accès à l'éducation, à la santé, au logement et aux débouchés économiques. L'une des conséquences de ces inégalités – qui sont encore plus marquées lorsque l'on prend en compte la question de l'appartenance raciale – est qu'elles encouragent les migrations, et privent ainsi des pays en développement de leurs ressortissants les plus talentueux et les plus prometteurs. Pour lutter contre l'inégalité sous toutes ses formes, il faut adopter des approches stratégiques à long terme. On pourrait accorder une plus grande importance à l'éthique, à l'équité et à l'égalité (trois nouveaux « E ») dans le contexte des services publics, et mettre l'accent sur les intérêts à long terme de la société et sur les besoins des personnes qui sont trop souvent laissées pour compte.

II. Une perspective institutionnelle sur certains objectifs de développement durable qui doivent être examinés en profondeur en 2023

13. L'objectif de développement durable n° 6 (eau propre et assainissement) revêt une importance capitale pour les autorités locales. C'est généralement à elles qu'il incombe de garantir l'accès à l'eau propre et à l'assainissement. Pour ce faire, il faut notamment une administration locale efficace et une main-d'œuvre issue du secteur public ayant les compétences nécessaires pour gérer le développement territorial, mener des travaux de planification urbaine et superviser l'utilisation des ressources naturelles qui se trouvent sous sa juridiction. Il est essentiel que la gouvernance de l'eau soit efficace et que les ressources en eau soient gérées de façon saine (par exemple pour réduire le gaspillage et les fuites) pour atteindre l'objectif 6 et assurer la « transition verte » vers des modèles de développement plus durables.

14. Les autorités locales peuvent grandement contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau en adoptant des mesures visant à protéger l'environnement et à gérer les déchets solides de façon durable. Cependant, la gestion intégrée des ressources en eau nécessite une coopération horizontale et verticale en matière de planification et de politique environnementale entre le gouvernement central, les gouvernements infranationaux, les municipalités et les régions par-delà les frontières, et il ne faut pas oublier que les autorités locales sont bien placées pour faire en sorte que la gestion des services d'eau et d'assainissement soit participative, et qu'y soient notamment associés les habitants des quartiers de taudis.

15. Il faut d'urgence s'attacher à renforcer les capacités des élus locaux et des employés des collectivités locales ou territoriales dans ce domaine. Il faut atteindre un haut niveau de professionnalisme, qui parfois fait défaut, en particulier dans des pays limités financièrement et dans des zones rurales et reculées qui manquent de services et de ressources.

16. L'objectif de développement durable n° 7 (énergie propre et d'un coût abordable) est aussi du ressort des autorités locales, qui sont souvent les mieux placées pour recenser les disparités dans l'accès à une énergie d'un coût abordable, s'agissant en particulier des groupes vulnérables. Les autorités locales peuvent

[8] Voir https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration/Governance-principles/Addressing-common-governance-challenges/CEPA-strategy-guidance-notes.

œuvrer directement à l'efficacité énergétique en investissant dans une planification et des projets de construction économes en énergie et dans des sources d'énergie vertes pour les institutions publiques. Elles peuvent également introduire des critères de durabilité dans les pratiques de passation de marchés publics et réduire leurs dépenses consacrées à l'énergie. Dans les villes, les politiques de transport public, de mobilité urbaine et de planification ainsi que les initiatives et innovations visant à créer des villes intelligentes peuvent avoir une influence considérable sur l'efficacité énergétique et les émissions de carbone. Cependant, pour ce faire, les autorités locales doivent impérativement disposer rapidement des capacités, des profils et des compétences nécessaires, en particulier dans les pays en développement.

17. L'objectif de développement durable nº 11 (villes et communautés durables) est complexe du point de vue de la gouvernance et de l'administration publique. Les difficultés avec lesquelles doivent composer les autorités infranationales varient grandement, notamment en ce qui concerne les capacités administratives, en particulier entre les zones urbaines et les zones rurales, et, de plus en plus, entre les petites municipalités et les grandes villes. Dans les zones urbaines, les problèmes sont souvent liés à l'absence de séparation nette entre les attributions du gouvernement central et celles des autorités locales ; aux ressources financières dont les autorités locales disposent ou qui leur sont allouées ; au manque d'accès aux services de base dans les établissements informels ; aux coûts élevés des services pour les citoyennes et citoyens vulnérables ; à l'absence de contrôle de la qualité de l'eau fournie par des prestataires privés ; aux lacunes en matière de réglementation des partenaires privés, émanant du gouvernement central. Dans les zones rurales, l'eau peut être gratuite, mais il est possible qu'elle soit contaminée, et il faut parfois faire un long trajet pour se la procurer. Ce sont les femmes et les filles qui souffrent le plus de cette situation. Dans certaines zones rurales, c'est aux femmes qu'il incombe d'aller chercher l'eau, et il arrive que les filles soient contraintes à quitter l'école pour s'acquitter de ce rôle dit « social ».

18. L'objectif de développement durable nº 17 (moyens de mise en œuvre) aide les autorités à allouer les crédits de manière appropriée et à faire preuve d'agilité en vue de permettre la réalisation des objectifs de développement durable. La conception et la fiabilité des budgets peuvent faire une énorme différence. Dans le cadre du fonds de relèvement de l'Union européenne, par exemple, les pays membres sont tenus d'investir dans des mesures de lutte contre les changements climatiques et de transition numérique qui soient conformes aux priorités établies en matière de développement durable. Toutefois, de nombreux pays ont vu leur dette publique s'envoler car ils avaient alloué de larges crédits aux fins de la gestion de la crise, ce qui risque de créer des contraintes financières pesant sur la réalisation des objectifs de développement durable et sur d'autres investissements publics importants, comme la modernisation des systèmes de gouvernance et de l'administration publique[9]. Le fait que des crédits colossaux soient débloqués soudainement pour faire face à une crise sans nécessairement faire l'objet d'un contrôle indépendant peut également alimenter la corruption[10].

[9] Jeremy Bulow et al., « La pandémie de la dette : il faut de nouvelles mesures pour améliorer la renégociation des dettes souveraines », *Finance and Development*, vol. 57, nº 3 (septembre 2020), p. 12 à 16.

[10] Ali Farazmand et al., « Corruption, lack of transparency and the misuse of public funds in times of crisis: an introduction », *Public Organization Review*, vol. 22, septembre 2022, p. 497 à 503.

III. Mesures porteuses de transformation : bonnes pratiques permettant de relever les défis pressants

19. Certains pays doivent leur réussite en grande partie à ce qu'ils ont fait évoluer les mentalités dans le secteur public pour le rendre plus moderne. Pour s'adapter aux conditions changeantes de la pandémie et maintenir une dynamique d'innovation et de réforme, les pays devront relever des défis dans au moins deux domaines liés à la gouvernance. Premièrement, les approches verticales ont pu se révéler efficaces par le passé en ce qui concerne les politiques industrielles et la planification du développement, mais la gestion de crise et la lutte contre la pandémie ont montré qu'il était nécessaire de repenser en profondeur le partage des responsabilités et des ressources entre les gouvernements centraux et les autorités locales de façon à créer une ligne de front plus agile, à même d'évaluer les premières informations disponibles et de prendre les mesures qui s'imposent tandis que les gouvernements centraux assument un rôle de coordination d'une manière ou d'une autre. Alors que la pandémie de COVID-19 évolue lentement vers l'endémicité et que le monde voit émerger de nouvelles difficultés, il sera essentiel de trouver un équilibre entre gouvernements centraux et autorités locales pour promouvoir l'innovation dans le cadre d'actions collectives et coordonnées.

20. Deuxièmement, le secteur public doit avoir la capacité et la volonté de nouer des partenariats avec le secteur privé lorsque cela s'avère utile ou nécessaire, en particulier dans des économies mixtes où le secteur privé est en plein essor. Cela est d'autant plus nécessaire que le secteur privé est pourvoyeur de talent, d'expertise et de ressources dans des secteurs clés tels que la santé. De fait, il est l'acteur majeur de nombreuses économies mixtes. Aux Philippines, par exemple, en ce qui concerne les soins santé, le secteur privé a joué un rôle clé dans la lutte contre la pandémie, en particulier pour ce qui est de l'acquisition et de la distribution de vaccins d'importance vitale qui se sont révélés essentiels pour parvenir à la nouvelle normalité[11]. Dans les cas où il est moins aisé de nouer des partenariats, il serait utile de mieux coordonner les mesures prises de manière concertée pour faire face aux crises.

21. Il est par ailleurs essentiel de disposer de données et de mener des évaluations pour mieux définir les priorités dans le cadre des processus budgétaires. Étant donné que la dette publique de nombreux pays a augmenté durant la pandémie et que la croissance économique mondiale s'annonce poussive, il faudra faire d'importants compromis pour allouer les ressources de manière plus efficace à moyen terme. Dans les pays qui ne peuvent pas s'appuyer sur des données objectives pour établir leurs budgets, l'allocation des ressources sera vraisemblablement influencée par des pressions politiques provenant des secteurs les plus puissants et les mieux connectés. Lors des périodes d'austérité passées, lorsqu'ont été pratiquées des coupes budgétaires, générales ou ciblées, qui touchaient particulièrement les investissements dans le secteur social (l'éducation, la santé et les services sociaux), le relèvement a été inégal, faisant des laissés-pour-compte[12].

22. La logique politique qui régit les processus budgétaires peut changer drastiquement selon que l'allocation des crédits est guidée ou non par des données et

[11] Alex B. Brillantes et al., « Insights from a global public good lens on COVID-19 pandemic management », Ateneo Policy Center, Université Ateneo de Manille, 2022.

[12] Ronald U. Mendoza, « Inclusive crises, exclusive recoveries, and policies to prevent a double whammy for the poor », politique économique et sociale, document de travail nº 1004 (New York, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2010) ; Ronald U. Mendoza, « Crises and inequality: lessons from the global food, fuel, financial and economic crises of 2008–2010 », *Global Policy*, vol. 2, nº 3 (octobre 2011), p. 259 à 271.

des faits objectifs[13]. Les personnes ou entités qui défendent les intérêts de certains secteurs gagnent à sous-investir dans la production de données objectives s'il est possible que ces données jouent en leur défaveur lors de l'allocation des ressources[14]. De plus, cette propension à prendre des décisions sans se fonder sur des données objectives peut être exacerbée par la défiance envers la science et les connaissances spécialisées dont s'accompagnent les récentes vagues de populisme[15]. Les pays devront impérativement résister à ces pressions pour bien allouer et utiliser leurs ressources, particulièrement en période d'austérité.

23. Il est souhaitable que les gouvernements collectent, produisent et utilisent des données ventilées par sexe pour mettre au point des politiques et des initiatives tenant compte des questions de genre. Les femmes constituent près de la moitié de la population, mais dans la plupart des pays elles demeurent en marge de la prise de décision et sont plus vulnérables aux chocs économiques que les hommes. Les gouvernements peuvent négocier la présente crise différemment des crises précédentes, et faire en sorte que les femmes participent aux efforts visant à reconstruire l'économie et à créer de nouvelles normes influencées par la pandémie de COVID-19, qu'il s'agisse de mieux reconnaître la valeur du travail domestique non rémunéré ou de la possibilité de travailler selon des horaires plus flexibles.

24. Les gouvernements nationaux peuvent continuer de mener des réformes stratégiques en matière d'administration publique et de gouvernance en adoptant les 11 principes de gouvernance efficace au service du développement durable, entérinés par le Conseil économique et social en 2018. Comme le fait observer entre autres le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, l'expérience montre que ces principes peuvent aider les pays à définir leurs priorités nationales concernant les réformes de l'administration publique et de la gouvernance au service de la durabilité, et servir aux recherches qui sont nécessaires pour étayer et soutenir ces réformes. Ces principes sont conçus pour permettre aux pays intéressés de disposer de conseils pratiques et spécialisés sur un grand nombre de difficultés ayant trait à la gouvernance dans le cadre de l'exécution du Programme 2030.

IV. Renforcement des institutions : un bilan mitigé à mi-chemin entre 2015 et 2030

25. La plupart des gouvernements se sont rapidement adaptés à la pandémie de COVID-19 et à d'autres crises apparues simultanément ou à sa suite en adoptant des lois et d'autres mesures d'urgence leur permettant d'agir dans des circonstances inédites. Bien que les évaluations de la gestion de crise soient jusqu'à présent demeurées fragmentaires et qu'aucune conclusion définitive ne se soit dégagée au sujet du calibrage, de la proportionnalité, de la cohérence et de la portée des procédures d'urgence, celles-ci présentent un inconvénient manifeste, qui est qu'elles offrent un pouvoir presque illimité, dont il est possible d'abuser. Il existe un risque – et on commence à en voir des exemples – que les procédures d'urgence soient également utilisées pour accélérer l'adoption de mesures et de lois portant sur des problèmes qui, même s'ils sont importants, ne sont pas urgents.

---

[13] Alexander Hamilton et Craig Hammer, dir. publ., *Data-Driven Decision Making in Fragile Contexts: Evidence from Sudan*, Directions in Development – Public Sector Governance (Washington, Banque mondiale, 2017).

[14] Lant Pritchett, « It pays to be ignorant: a simple political economy of rigorous program evaluation », *The Journal of Policy Reform*, vol. 5, nº 4 (2002), p. 251 à 269.

[15] Eric Merkley et Peter John Loewen, « Anti-intellectualism and the mass public's response to the COVID-19 pandemic », *Nature Human Behaviour*, vol. 5, juin 2021, p. 706 à 715.

26. Comme pour la pandémie de COVID-19, il faut examiner des questions telles que les changements climatiques dans leur contexte et de manière holistique. Il n'existe pas de solution universelle ; il se peut qu'il faille gérer la pandémie en Afrique et dans les pays de l'OCDE de manière très différente. De même, lorsque les gouvernements prennent des mesures pour lutter contre les changements climatiques, ils doivent tenir compte des besoins pressants et des priorités des populations locales, sous peine de perdre le soutien et la coopération de celles-ci. Pour traiter non seulement les situations d'urgence, mais aussi leurs causes et les mécanismes attenants, les autorités doivent agir sur deux fronts : elles doivent, d'une part, pratiquer une gestion de crise à court terme, centralisée et verticale, et, d'autre part, adopter une approche inclusive, fondée sur la délibération et la collaboration, qui ne laisse personne de côté et à laquelle sont associées les personnes et les communautés qui souffrent directement des effets des changements climatiques. Les réponses contextualisées ainsi formulées doivent non seulement comporter des mesures de gestion de crise à court terme, mais aussi des perspectives à moyen et long terme.

27. La gestion des risques à court terme et la prospective stratégique à plus long terme visant à renforcer la résilience et les capacités d'anticipation sont toutes deux nécessaires. Les crises sanitaires et les conflits récents ont montré le type de risques auxquels les gouvernements s'exposent s'ils délaissent ce second élément. En outre, cela peut prendre longtemps d'acquérir (ou de retrouver) la capacité d'anticiper les futures perturbations – telles que celles causées par la technologie d'avant-garde – et de s'y préparer, y compris dans des pays qui disposent de ressources suffisantes et qui ont eu une telle capacité par le passé.

28. Le fait de se concentrer uniquement sur les crises présente un autre risque, qui est que l'on ne mobilise pas les connaissances les plus avancées dont on dispose pour atteindre les objectifs de développement durable : les politiques, programmes et ressources visant à protéger les personnes en ces périodes difficiles seront inéluctablement insuffisants sans les informations nécessaires pour cibler et affiner les interventions[16].

29. Dans le monde actuel, versatile, incertain, complexe et ambigu, il s'agit non seulement de passer de la gestion de crise à la gestion complexe, ou inversement, mais aussi de parvenir à un équilibre dynamique (qui ne soit donc pas figé) entre les différentes formes de gouvernance. Les défis mondiaux sont trop complexes pour que l'on puisse se permettre de réfléchir de façon binaire ; il faut prendre des décisions qui conjuguent les différentes possibilités. Il faudra peut-être même introduire une certaine redondance dans les dispositifs de gouvernance pour en assurer l'efficacité, bien que cela puisse paraître à première vue inefficace. Il conviendra d'y intégrer davantage d'outils et de mécanismes que ce qui semble nécessaire au départ, car personne ne peut savoir quelles mesures fonctionneront le mieux et les enjeux sont trop importants pour ne pas mettre toutes les chances de son côté.

30. Afin d'appuyer une gouvernance pluraliste au service du développement durable, il sera souhaitable de recourir à des mécanismes de méta-gouvernance pour apporter un certain degré de structure, d'ordre et de réflexion en matière de gestion à un ensemble complexe de dispositifs de gouvernance. En vue d'adopter une approche fondée sur la méta-gouvernance, il faudra peut-être créer de nouvelles structures de coordination ou de contrôle pour garantir l'efficacité des dispositifs de gouvernance dans chaque secteur. Une telle approche pourra également permettre de déterminer, en fonction du contexte, quelle combinaison de dispositifs relevant de la gouvernance

[16] *Rapport sur les objectifs de développement durable 2021* (publication des Nations Unies, 2021), p. 3.

hiérarchique, de la gouvernance de marché et de la gouvernance de réseau est la plus efficace en vue d'atteindre les objectifs de développement durable.

31. Selon une analyse de 40 examens nationaux volontaires de la région Asie-Pacifique, environ 60 % des mesures prises en vue d'atteindre les objectifs de développement durable visaient à encourager les dispositions volontaires (gouvernance de marché et de réseau), ce genre de mesures étant généralement préféré aux approches normatives (gouvernance hiérarchique)[17]. Il apparaît également que les examens volontaires n'accordaient qu'une place mineure aux objectifs liés à l'environnement. En général, la gouvernance environnementale se caractérise par un fort recours à la législation. Étant donné que les règles environnementales restreignent généralement les comportements qui ne sont pas viables pour l'environnement, elles peuvent rencontrer une plus grande résistance que des dispositifs moins contraignants, qui ne sont pas de nature législative. Toutefois, ceux-ci fonctionnent souvent mieux lorsqu'ils sont associés à la législation, et étayés par celle-ci.

32. Il existe un élément majeur qui explique les lacunes entravant l'exécution du Programme 2030, et que l'on feint de ne pas voir : l'économie politique. Les relations de pouvoir entre les acteurs politiques et économiques ont d'importantes répercussions. L'un des inconvénients des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, par exemple, est que les grandes entreprises internationales ont un pouvoir considérable pour ce qui est d'établir les règles, de défendre le statu quo et de s'opposer au changement si celui-ci ne sert pas leurs intérêts. La création d'un « centre d'échange » pourrait être envisagée dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ; ce dispositif pourrait favoriser la discussion (et la négociation) sur des problèmes qui relèvent manifestement de l'économie politique et permettre l'organisation d'un apprentissage entre pairs à l'intention des pays et des groupes régionaux et économiques.

33. Il faudra également corriger les déséquilibres qui existent en matière de transparence des données et de disponibilité des faits objectifs pour que les pays puissent produire des résultats plus éclairés et plus rentables et ainsi surmonter les obstacles chroniques dus à l'économie politique de certaines de ces réformes. À chaque étape de ce processus, l'élaboration de politiques fondées sur des données et des faits avérés peut jouer un rôle essentiel, l'idée étant de réduire les clivages, de créer des coalitions visant à mener des réformes, de galvaniser le public à l'échelle planétaire et d'atteindre des résultats justes, équitables et efficaces aux niveaux mondial et national[18].

34. Certaines des crises mondiales actuelles ont contribué à l'affaiblissement progressif des institutions et processus démocratiques et du rôle des administrations publiques, des services publics et des systèmes de gouvernance en raison du phénomène d'« autocratisation »[19]. L'une des caractéristiques de l'autocratisation est que, les inégalités entre les pauvres et les riches s'étant accrues à l'échelle mondiale pendant la dernière phase du néolibéralisme en politique, les institutions et les démocraties font l'objet d'une défiance qui trouve son aboutissement dans le populisme et la volonté de voir advenir des styles de gouvernance plus autoritaires. Ces phénomènes ont également été exacerbés par la montée de la désinformation et

[17] Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Strengthening the Environmental Dimension of the Voluntary National Reviews in Asia-Pacific: Lessons Learned and Ways Forward* (Bangkok, 2022).

[18] Ronald U. Mendoza, « Political economy of data- and evidence-based policymaking », IDinsight et Ateneo Policy Center, Université Ateneo de Manille, 2023.

[19] João Alípio Correa, « Autocratization: the key to capturing today's democratic difficulties », The Loop: ECPR's Political Science Blog, 4 mars 2022.

de la mésinformation, tant au niveau national – en politique intérieure – que dans les relations internationales.

35. L'indicateur 17.14.1 relatif aux objectifs de développement durable (cohérence des politiques de développement durable) est crucial pour ce qui est de mesurer la cohérence des politiques en vue d'assurer l'efficacité de la gouvernance au service du développement durable. Il comporte huit sous-indicateurs couvrant diverses problématiques institutionnelles, dont le leadership, la coordination horizontale, la coordination verticale (sur plusieurs niveaux), l'utilisation des mécanismes de suivi et des connaissances disponibles, et la participation des parties prenantes. Les pilotes de l'outil d'autoévaluation mis au point par le Programme des Nations Unies pour l'environnement pour cet indicateur ont produit des résultats différents selon qu'il s'agissait d'autoévaluations menées par les autorités ou par des parties prenantes. Il est donc recommandé que des parties prenantes de la société civile et du secteur privé soient incluses dans le processus d'évaluation pour parer à ce déséquilibre. Il est également recommandé que les pays commencent à collecter des données relatives à l'indicateur en suivant la méthodologie convenue au niveau mondial afin que les organismes nationaux de statistique intègrent l'indicateur dans leur suivi des objectifs de développement durable et leurs rapports y afférents, comme il sont tenus de le faire.

36. L'indicateur 17.14.1 est un indicateur composite, que l'on pourrait qualifier d'indice, et les indices doivent être interprétés avec précaution. Ils existent à titre purement indicatif et informatif et n'ont pas vocation à prescrire la marche à suivre. Ils constituent un moyen, et non une fin. Ils sont souvent utilisés pour fournir des classements qui permettent la comparaison. Toutefois, on peut estimer que le fait de regrouper les sous-indicateurs en une seule donnée chiffrée ne présente pas un grand intérêt. Un pays peut obtenir le meilleur score en ce qui concerne l'efficience, l'efficacité ou le rôle moteur des institutions, tout en ayant le pire score en matière d'inclusion et de participation publique, et inversement pour un autre pays. Partant, ces classements contiennent toujours des jugements de valeur, reposent sur des choix méthodologiques et procèdent éventuellement d'une volonté politique implicite. Si l'on accepte les classements sans faire preuve d'esprit critique, on risque d'internaliser des hypothèses normatives sans en avoir conscience, ce qui pourrait appauvrir les politiques publiques au lieu de les enrichir. L'utilisation des classements répond à la volonté croissante dans le monde de normaliser, de mesurer et d'évaluer des processus sociaux complexes. Cette tendance institutionnalise une vision d'un monde moderne mesurable, comparable et stratifié, qui prend la forme d'une ligue dans laquelle les États sont en compétition et s'efforcent d'être toujours plus performants. Cette vision du monde a beau être populaire, elle n'est certainement pas universelle.

37. Il importe néanmoins de pouvoir établir une comparaison éclairée entre les pays, notamment car cela peut servir de point de départ pour l'échange de connaissances entre pairs. Dans cette optique, il est préférable de disposer d'un tableau de bord sur lequel figurent les huit sous-indicateurs, plutôt que d'un score unique pour chaque pays. S'il fallait malgré tout évaluer la cohérence des politiques à l'aide d'un seul indicateur, le sous-indicateur relatif à la coordination interministérielle et intersectorielle (ou coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration) pourrait servir d'indicateur phare car il constitue une condition préalable aux sept autres sous-indicateurs.

38. À en juger par le retard enregistré actuellement dans la réalisation des objectifs de développement durable, les gouvernements devraient se concentrer davantage sur la gouvernance à long terme. Cela suppose notamment d'intégrer la prospective dans la planification et la mise en œuvre des objectifs. En outre, à mi-chemin entre 2015

et 2030, soit la période prévue pour la réalisation des objectifs, il devrait être recommandé que les pays et les autorités locales fassent rapport, dans leurs examens volontaires respectifs, sur les transformations opérées au service du développement durable à l'horizon 2030 et 2050.

39. Il est urgent de fonder davantage l'élaboration des politiques et l'exécution du Programme 2030 sur des données probantes. L'un des meilleurs moyens d'intégrer les objectifs de développement durable dans les premières étapes de l'élaboration des politiques et de la législation est de procéder à des analyses d'impact des réglementations *ex ante*. Souvent, si ces analyses n'ont pas lieu, ce n'est pas par manque d'orientations, mais parce que les personnes chargées de les mener et celles chargées de la réalisation des objectifs de développement durable travaillent indépendamment les unes des autres et ne se connaissent pas. Le court-termisme et l'idéologie de l'efficacité ont entraîné la suppression des mécanismes consultatifs chargés de faire en sorte que l'élaboration des politiques repose sur des données scientifiques. L'une des conséquences est que les gouvernements ont tendance à faire appel à des consultantes et consultants plutôt qu'à des universitaires pour obtenir des données objectives. Cependant, il convient également de remettre en question le rôle des universitaires, et de s'interroger sur l'équilibre qui existe entre le rôle d'observateur avisé et celui de partenaire averti de l'administration publique et de la gouvernance. Il faut investir dans les capacités et les compétences nécessaires au traitement des questions sociétales pressantes d'aujourd'hui et de demain non seulement dans les organismes de l'administration publique, mais aussi dans les programmes de recherche, en mettant l'accent sur les mécanismes de coordination, les indicateurs et le suivi, et la prospective.

V. Messages clés susceptibles d'être repris dans la déclaration politique qui sera adoptée au Sommet sur les objectifs de développement durable

Il est essentiel d'être en mesure de réagir de manière rapide et efficace face aux crises, mais cela ne saurait suffire à assurer le développement durable

40. Les gouvernements s'efforcent actuellement de faire face à des crises en cascade. La gouvernance de crise est donc devenue une composante de la nouvelle normalité, et trois domaines se retrouvent ainsi relativement négligés : la réflexion à long terme, l'utilisation des meilleures connaissances disponibles et la participation des parties prenantes. C'est compréhensible, mais dangereux. Les changements climatiques, par exemple, constituent non seulement une crise en soi, mais aussi une question très complexe qui doit être appréhendée de manière holistique et contextualisée. Les agentes et agents publics doivent donc être formés à appliquer différents modes de gouvernance pour différents problèmes, en mélangeant les approches et en passant de l'une à l'autre en fonction de la situation. En outre, lorsque les gouvernements se concentrent trop sur des questions considérées comme des crises et emploient des mesures d'urgence pour y faire face, les parties prenantes non gouvernementales – société civile, entreprises et universités – devraient réagir et exercer leur rôle de « contrepoids » pour faire en sorte qu'ils demeurent démocratiquement responsables et qu'ils maintiennent le cap en vue d'atteindre les objectifs de développement durable, dans une perspective à long terme et à tous les niveaux.

Les gouvernements nationaux devraient donner davantage de pouvoir aux administrations infranationales en vue d'accélérer la réalisation des objectifs de développement durable

41. Il y a beaucoup à gagner à conjuguer la gouvernance au niveau national et la gouvernance au niveau infranational. Il est dans l'intérêt des gouvernements nationaux d'inciter les autorités locales à réaliser régulièrement des examens locaux volontaires et de promouvoir la collaboration et les partenariats intercommunaux. Cela permet la transposition à plus grande échelle d'innovations concluantes, le développement des compétences et la mise en commun de ressources – et, partant, l'augmentation du pouvoir d'achat – en vue de la passation de marchés publics au service du développement durable.

Il est indispensable que les gouvernements se dotent d'un dispositif fonctionnel pour coordonner le développement durable au plus haut niveau entre tous les ministères

42. Il importe de décloisonner l'action des départements et des secteurs. L'une des meilleures façons de renforcer la cohérence des politiques de développement durable (cible 17.14) est d'appliquer la bonne pratique qui consiste à créer un dispositif chargé de coordonner les questions relatives au développement durable au plus haut niveau entre tous les ministères. Il s'agit de l'un des huit sous-indicateurs de l'indicateur 17.14.1 relatif aux objectifs de développement durable. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement a publié un outil d'autoévaluation permettant de mesurer la cohérence des politiques en suivant la méthodologie mise au point pour l'indicateur 17.14.1. Les conclusions des autoévaluations pilotes suggèrent que cet outil peut produire des résultats robustes et fiables, à condition que les parties prenantes y soient associées. Les gouvernements peuvent également se doter d'un dispositif central chargé de faire progresser la réalisation des cibles et de résoudre les problèmes en vue d'atteindre plus rapidement les objectifs de développement durable pour faire appliquer leur autorité politique souveraine aux fins de l'harmonisation des politiques ministérielles.

Il est nécessaire d'améliorer sans tarder la gestion des risques au sein des gouvernements et d'en faire une composante des dispositifs chargés de coordonner les questions relatives aux objectifs de développement durable

43. Pour faire face à la pandémie de COVID-19 et aux crises qui se multiplient actuellement dans le monde, les gouvernements doivent améliorer sans tarder leur politique de gestion des risques et l'intégrer aux dispositifs chargés de coordonner les questions relatives aux objectifs de développement durable, tels que les administrations centrales et autres structures de pilotage. Il est possible de réduire l'exposition aux crises en anticipant, en prévenant et en atténuant les risques et en faisant preuve de capacités d'adaptation et de résilience dans ce domaine. Cela permettra également de mieux évaluer les compromis et les effets de synergie qui peuvent exister entre les objectifs de développement durable et d'œuvrer à la réalisation des objectifs de manière plus cohérente.

Il demeure essentiel de renforcer les institutions afin de formuler des solutions plus intégrées en vue de donner corps à la vision et aux objectifs du Programme 2030

44. Il demeure essentiel de renforcer les institutions afin de formuler des solutions plus intégrées, au moyen d'approches associant l'ensemble des pouvoirs publics et mobilisant l'ensemble de la société, susceptibles d'entraîner de profonds changements dans la gouvernance et les politiques publiques, en vue de donner corps

à la vision et aux objectifs du Programme 2030. Même si, à l'échelle planétaire, les pays ont fait des efforts pour améliorer leur gouvernance et se sont engagés en faveur de la pleine exécution du Programme 2030, la réalisation des objectifs de développement durable n'est pas en bonne voie. Pour réussir le pari qui consiste à transformer les institutions afin de faire advenir un monde plus vert, plus inclusif et plus résilient, il faudra redoubler d'efforts pour que les États deviennent compétents à tous les niveaux et dans tous les domaines de l'action gouvernementale en lien avec les objectifs. À cette fin, les pays pourront notamment réaliser des analyses multidimensionnelles de leurs institutions à l'aune des priorités nationales relatives au développement durable et s'attaquer avec agilité aux lacunes recensées au niveau des pouvoirs publics dans leur ensemble, au moyen d'une approche par portefeuille.

Il convient d'encourager les pays à intégrer des réflexions sur la société de 2050 dans leurs travaux de planification, de suivi et d'établissement de rapports sur les objectifs de développement durable

45. Étant donné que le Programme 2030 s'inscrit dans une temporalité à moyen terme et que, pour réaliser le développement durable, il est également nécessaire d'élaborer des politiques publiques à long terme, il faut encourager les pays à intégrer des réflexions sur la société de 2050 dans leurs travaux de planification, de suivi et d'établissement de rapports sur les objectifs de développement durable. Le *Manuel de préparation des examens nationaux volontaires* mis au point par le Département des affaires économiques et sociales pourrait être adapté de façon à intégrer cette perspective à plus long terme.

Il est crucial pour la bonne gestion des ressources financières publiques que les budgets soient transparents et participatifs et qu'ils soient planifiés et exécutés de manière fiable, à l'échelle nationale comme infranationale

46. Pour que les ressources financières publiques soient gérées de façon saine, il est essentiel que les budgets soient transparents et participatifs et qu'ils soient planifiés et exécutés de manière fiable, à l'échelle nationale comme infranationale. En temps de crise, la gestion des finances publiques doit permettre aux pays de continuer à progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable tout en garantissant que les principes fondamentaux de rigueur budgétaire, de légitimité, de prévisibilité, de fiabilité, de participation, de transparence et de responsabilité soient autant que possible respectés.