Nations Unies E/C.16/2023/4

Conseil économique et social

Distr. générale
23 janvier 2023
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Soixante-douzième session
27-31 mars 2023
Point 6 de l'ordre du jour provisoire*
Application des principes de gouvernance efficace au service du développement durable en vue de la réalisation des objectifs de développement durable

Promouvoir la participation, principe de gouvernance, à l'appui de la réalisation des objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Najat Zarrouk, membre du Comité, en collaboration avec ses collègues Rolf Alter, Jura Nemec et Sherifa Sherif.

* E/C.16/2023/1.

23-01110 (F) 100223 160223

Merci de recycler

Promouvoir la participation, principe de gouvernance, à l'appui de la réalisation des objectifs de développement durable

Résumé

Les auteurs examinent la participation, principe de gouvernance essentiel à la mise en place d'institutions inclusives à tous les niveaux et pilier crucial de la démocratie. Les mesures de participation sont indispensables pour renforcer et légitimer les décisions et l'action des pouvoirs publics, et promouvoir la confiance dans les institutions publiques. Les auteurs estiment que les politiques d'appui à la réalisation des objectifs de développement durable doivent être élaborées de manière participative, inclusive et collaborative. La participation du public est importante si l'on veut entendre toutes les parties prenantes et prendre en compte leurs opinions. De plus, les méthodes de participation institutionnalisées peuvent renforcer l'adhésion aux politiques et contribuer à la réalisation et au suivi des objectifs de développement durable à tous les niveaux. Les auteurs notent que la participation au niveau infranational s'est avérée particulièrement efficace, car elle donne voix au chapitre aux collectivités et populations locales et peut entraîner des résultats en termes de développement plus grands et mieux ciblés pour les parties concernées.

Les auteurs expliquent pourquoi la participation à l'élaboration des politiques et à la prestation des services doit être encouragée et décrivent les problèmes de mise en œuvre, notamment la résistance du secteur public et la culture politique ainsi que l'insuffisance des capacités administratives et l'absence de règles de base, entre autres facteurs structurels et conjoncturels. Ils considèrent que les pouvoirs publics doivent créer un environnement favorable à la participation du public, en particulier lorsque la confiance dans les institutions laisse peut-être à désirer ou qu'il y a une montée des mouvements populistes et de l'extrémisme. La volonté politique, le renforcement des capacités, l'éducation civique, le changement des mentalités dans le secteur public et la mise à disposition de fonds suffisants sont certains des éléments clés d'un tel environnement.

Les auteurs se penchent sur l'élaboration et l'application des processus participatifs et donnent un aperçu des stratégies, mécanismes, outils et pratiques qui se sont avérés efficaces dans divers contextes. Ils expliquent le rôle que la participation joue dans le suivi et l'examen de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ils concluent par une série de recommandations visant à renforcer la participation, compte tenu des crises mondiales en cours, des retards dans la réalisation des objectifs de développement durable et du manque de confiance dans les gouvernements observé dans de nombreux pays.

I. Contexte

1. Le présent document a trait à la participation, qui est liée à l'inclusion et fait partie des 11 principes de gouvernance efficace au service du développement durable adoptés par le Conseil économique et social en 2018. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le principe de participation est pris en compte dans la cible 16.7 (« Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions »). On le retrouve dans plusieurs autres cibles, comme les cibles 6.b (participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement), 10.2 (intégration sociale, économique et politique) et 11.3 (capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains).

2. Depuis sa première session, en 2002, la question de la participation figure en bonne place dans les délibérations du Comité. Les premiers débats ont porté sur le renforcement des capacités de l'administration publique, les outils favorisant l'association dans certaines situations et la promotion d'approches collaboratives des processus politiques. Depuis l'adoption du Programme 2030 en 2015, le Comité s'intéresse à la gouvernance participative afin de promouvoir des approches inclusives du développement durable et la réalisation et l'examen intégrés et inclusifs des objectifs, qui associent, notamment, la société civile, le secteur privé et les groupes vulnérables.

3. Dans ses analyses ou ses délibérations, le Comité a mis en avant que les acteurs non étatiques devraient être associés aux processus décisionnels en vue de la réalisation des objectifs et de leur intégration dans les politiques nationales. Il appelle donc l'attention sur la nécessité d'avoir des institutions participatives et une participation institutionnalisée du public à l'élaboration des politiques et à la prestation des services, y compris au suivi et à l'évaluation des processus participatifs eux-mêmes.

4. Plus récemment, le Comité s'est penché sur la question de la participation dans le contexte de l'application des principes de gouvernance efficace pour le développement durable en vue de la réalisation des objectifs de développement durable. À sa vingtième session (2021), le Comité a principalement examiné les moyens de renforcer la base analytique des politiques de réforme fondées sur les principes de gouvernance, notamment en collaborant avec le Groupe de Praia pour l'étude des statistiques sur la gouvernance (Commission de statistique), dont il s'est inspiré des travaux dans ce domaine[1]. À sa vingt et unième session (2022), le Comité s'est penché sur l'application des principes au niveau infranational, gardant à l'esprit la diversité des pouvoirs publics à ce niveau, en termes de politiques, de capacités, d'accès aux ressources et de partenariat avec d'autres acteurs.

5. Compte tenu des problèmes et des crises que connaît le monde actuellement [changements climatiques ou pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)], les auteurs, rassemblant divers fils de discussion et suggérant une voie à suivre, tentent d'appeler à nouveau l'attention sur l'importante question de la participation dans le contexte des principes fondamentaux d'une gouvernance efficace. Ils rappellent pourquoi promouvoir la participation est nécessaire et expliquent comment créer un environnement favorable à une véritable participation ; ils donnent aussi des exemples de bonnes pratiques propres à accélérer la réalisation des objectifs de développement durable.

[1] Voir, par exemple, Alexandra Wilde *et al.*, « Participation in political and public affairs », dans *Handbook on Governance Statistics* (Praia City Group, 2020).

II. Participation du public : définitions et typologies

Différentes définitions

6. La participation du public est le sujet de nombreuses études, ce qui donne lieu à différentes définitions[2]. Pour les experts, le manque de clarté dans la définition des concepts utilisés par les différents milieux d'universitaires et de praticiens est un obstacle. Ainsi, l'un des nombreux problèmes est que maintes échelles couramment utilisées pour la participation (par exemple, celle produite par l'International Association for Public Participation) incluent l' « information » comme une catégorie, à cheval sur l'accès à l'information et la transparence. Un autre problème est le chevauchement des mécanismes participatifs et des mécanismes de responsabilité sociale, car pour de nombreux experts, la responsabilité sociale repose essentiellement sur la participation et l'association[3].

7. Le principe de participation veut que pour garantir l'efficacité de l'État, tous les grands groupes politiques doivent s'engager activement dans les domaines qui les concernent directement et être en position d'influencer les politiques. Partant, la participation du public est comprise, aux fins du présent document, comme tout processus qui associe les membres du public (ceux qui n'occupent pas de charge ou de poste administratif dans le gouvernement) et prend en compte leurs contributions dans la prise de décision ou de mesures, qu'il s'agisse de cocréation, de coproduction, d'élaboration interactive de politiques ou d'initiative des citoyens, ou de la collaboration dans la prestation de services. La participation indirecte par l'intermédiaire de systèmes représentatifs n'est pas concernée.

Différentes typologies

8. Il existe différentes typologies de participation du public. Ainsi, Sherry Arnstein, dans « A Ladder of citizen participation » (1969)[4], décrit parfaitement comment des institutions publiques et des fonctionnaires tout puissants peuvent priver les citoyens de leur pouvoir ou comment les moyens d'action, de contrôle et de pouvoir des citoyens peuvent être renforcés. La participation des citoyens s'assimile à un pouvoir citoyen allant de la « non-participation » (manipulation ou thérapie) au « contrôle citoyen » (partenariat, délégation de pouvoirs ou contrôle citoyen) en passant par un « pouvoir symbolique » (information, consultation et médiation).

9. L'International Association for Public Participation a mis au point une échelle illustrant les différents niveaux de participation croissante afin d'aider à définir le rôle du public dans tout processus de participation. Cette échelle comprend cinq modes généraux de participation du public, à savoir l'information, la consultation, l'association, la collaboration et le pouvoir de décision, décrivant un niveau de plus en plus grand de pouvoir de décision partagé.

---

[2] Voir, par exemple, Kathryn S. Quick et John M. Bryson, « Public participation », dans *Handbook on Theories of Governance*, Christopher Ansell et Jacob Torfing, éds. (Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2016).

[3] Voir également *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions – World Public Sector Report 2019* (publication des Nations Unies, 2019), p. 19 à 22.

[4] Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4 (1969).

III. Pourquoi promouvoir la participation

La participation est un droit humain

10. La participation du public est le droit fondamental de tous les individus à participer activement aux systèmes et politiques de gouvernance. Elle permet de prendre en compte la valeur intrinsèque de toutes les personnes, en tenant compte de leur culture, de leurs connaissances et de leurs expériences, ainsi que de leur capacité à jouer un rôle clé dans les processus de gouvernance, tout en veillant à ne pas faire de laissés-pour-compte. Elle est essentielle à la construction de sociétés pacifiques et résilientes[5].

11. La participation du public occupe une place centrale dans le droit international depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dont l'article 21 énonce le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, d'accéder aux fonctions publiques ou de voter. Ces droits ont ensuite été codifiés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 25) et ont depuis été repris dans un certain nombre d'instruments régionaux, tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 13) et dans plusieurs directives et règlements de l'Union européenne. Le Conseil des droits de l'homme estime que la participation égale et véritable aux affaires politiques et publiques est d'une importance capitale pour la démocratie, l'état de droit, l'inclusion sociale, le développement économique et la promotion de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes et des filles, ainsi que pour la réalisation de tous les droits humains et des libertés fondamentales.

12. L'importance de faire participer ou d'associer les acteurs non étatiques à la réalisation même du développement durable est établie dans Action 21, où il est dit que « [l]'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décisions ». Cette idée a été reprise dans plusieurs autres documents relatifs au développement durable, tels que le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (Plan de mise en œuvre de Johannesburg), « L'avenir que nous voulons », document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Conférence Rio+20), le Programme d'action d'Addis-Abeba, le Programme 2030, l'Accord de Paris sur les changements climatiques, le Nouveau Programme pour les villes et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe.

13. L'importance de la participation du public à la prise de décisions relatives à l'environnement se retrouve, notamment, dans le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, les Lignes directrices de la Commission économique pour l'Europe sur l'accès aux informations relatives à l'environnement et la participation du public aux décisions relatives à l'environnement, la Convention d'Aarhus de 1998 et, plus récemment, l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes (Accord d'*Escazú*).

Mobiliser les parties prenantes en vue de la réalisation des objectifs de développement durable

14. Il est essentiel, pour réaliser les objectifs de développement durable et faire face aux crises et aux défis multidimensionnels mondiaux, de mobiliser les parties prenantes en vue d'une action coordonnée entre tous les niveaux de gouvernement et avec les acteurs non étatiques, combiné à l'élaboration d'idées et de stratégies intégrées et communes pour l'avenir. Cet objectif ne peut être atteint qu'en

[5] International Peacebuilding Advisory Team, « Public participation and citizen engagement: effective advising in State-building and peacebuilding contexts – how », 2015.

supprimant les frontières internes et externes des organismes publics, en tenant compte des perspectives des différents acteurs opérant dans différents secteurs et en associant les groupes vulnérables et marginalisés afin de ne laisser personne de côté[6].

15. La réalisation des objectifs de développement durable dépendra en grande partie de l'efficacité avec laquelle les pouvoirs publics associeront différents groupes, tels que les parlements, les autorités locales, la société civile, le secteur privé, les milieux scientifiques et universitaires, et les groupes vulnérables, tels que les pauvres, les personnes âgées, les personnes handicapées, les jeunes, les peuples autochtones et les femmes, afin de pouvoir mieux répondre à leurs besoins propres et de renforcer l'adhésion aux politiques. Ainsi, les femmes et les filles doivent avoir les moyens d'agir et, grâce à de véritables mesures de participation du public, être associées de près à tous les efforts de réalisation et de suivi des objectifs. De plus, des espaces civiques appropriés doivent être créés pour mobiliser les jeunes (actuellement 1,8 milliard dans le monde) afin de leur donner la possibilité d'exprimer leurs besoins, leurs attentes et leurs ambitions, de recueillir leurs idées et de favoriser leur participation active à la réalisation du Programme 2030.

16. La participation est souvent présentée comme un moyen d'arriver à un consensus sur des décisions de politique générale, mais ce consensus n'est pas toujours atteint. Les compromis et les synergies à l'appui de la réalisation de tel ou tel objectif seront en fonction des points de vue et des intérêts des différentes parties prenantes participant aux processus et de leur influence. Certes, l'on attend des pouvoirs publics qu'ils fassent preuve de discernement dans la prise de décisions, mais permettre aux parties prenantes de mieux se comprendre par le dialogue pourrait être un résultat important en soi et conduire potentiellement à une meilleure cohérence des politiques et à l'adhésion du public aux politiques destinées à faire progresser le développement durable lorsqu'un compromis est nécessaire.

Participation du public en vue d'une gouvernance efficace

17. Bien conçue, la participation du public peut présenter des avantages considérables. Elle est essentielle à la prise de décision inclusive. Elle est le signe d'une culture civique saine, qui peut donner lieu à une plus grande satisfaction des citoyens[7]. Elle peut promouvoir une gouvernance efficace en favorisant la transparence, la justice et le principe de responsabilité et en limitant la possibilité de corruption, tout en renforçant l'efficacité de l'action publique, la légitimité des institutions et la confiance en elles, et en assurant l'adhésion aux décisions politiques.

18. La participation du public peut servir de mécanisme reliant les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé et aider à la compréhension commune des perspectives, des défis et des besoins, des priorités et des programmes.

19. La participation du public peut également permettre de mieux cerner certaines questions que les pouvoirs publics souhaiteraient traiter en donnant une meilleure idée des priorités, des besoins et des attentes de la population en la matière. La participation du public peut donc améliorer la qualité des processus décisionnels en évitant l'adoption de décisions impopulaires ou mal conçues, qui risquent de ne pas déboucher sur des résultats concrets ou de ne pas avoir d'impact significatif sur le développement durable et qui peuvent être trop coûteuses en temps ou en argent. Elle peut susciter de nouvelles idées sur la manière d'aborder certaines questions tout en

[6] *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (publication des Nations Unies, 2018).

[7] Voir par exemple, Shaocheng Shi *et al.*, « Is life satisfaction higher for citizens engaged in political participation: analysis based on the Chinese social survey », *PLOS One*, article nº e0279436 (2022).

réduisant le risque de ne prendre en compte que les intérêts de certains groupes (élites) dans un pays. Enfin, elle permet aux pouvoirs publics de mobiliser l' appui en faveur des politiques et des projets et de leurs impacts.

La participation du public comme moyen de responsabiliser les collectivités infranationales et locales

20. À sa quatorzième session, le Comité a déclaré que la décentralisation du pouvoir au profit des niveaux provincial et local – prévue dans les constitutions, les lois et les règlements – est pertinente pour une prestation de services adaptée et la confiance dans les pouvoirs publics. Il ressort de l'expérience que moins les citoyens sont associés aux décisions politiques, plus il est difficile de les informer et de les convaincre des avantages de ces décisions. La décentralisation permet de faire participer les collectivités locales et les organisations de base. Du fait de la proximité des représentants des autorités infranationales, qui répondent aux préoccupations des citoyens et tiennent compte de leurs besoins et de leur bien-être dans le processus décisionnel, le public a davantage le sentiment d'être pris au sérieux et de participer véritablement. Les décisions fondées sur la participation du public peuvent favoriser le développement local et territorial et responsabiliser les acteurs locaux tout en augmentant leur bien-être.

Participation du public et édification durable de l'État

21. Pour construire un État attentif et responsable et apporter un changement durable, il faut prendre en compte et promouvoir les contributions du public aux processus décisionnels. Les méthodes de participation des citoyens sont bien adaptées à cet effet, car, prises ensemble, elles leur permettent de se prendre en mains et de connaître leurs droits et devoirs, devenant ainsi bien informés et bien équipés pour jouer un rôle actif dans le développement durable de leurs collectivités. La participation effective des citoyens contribue de manière considérable à l'issue démocratique et peut favoriser l'édification d'États pacifiques et stables, tout en favorisant le développement durable.

IV. Création d'un environnement favorable à la participation du public

22. La participation du public est un outil essentiel pour renforcer et légitimer les décisions et les mesures prises par les pouvoirs publics, et promouvoir la confiance dans les institutions publiques. Elle favorise une gouvernance efficace et constitue un pilier essentiel de la démocratie.

23. Les crises mondiales actuelles, telles que le changement climatique et la pandémie de COVID-19, menacent la réalisation des objectifs et le développement durable des pays du monde entier. Dans certains pays, la démocratie est menacée par un manque croissant de confiance dans les institutions publiques et les dirigeants, sans oublier la montée des mouvements populistes et des partis extrémistes. De plus, plusieurs pays en développement se trouvent aujourd'hui dans des situations difficiles en termes de stabilité, de paix, de sécurité et de développement durable et résilient après avoir tenté d'adopter directement des modèles de démocratie occidentaux. Pour instaurer ou rétablir la confiance dans les institutions publiques, il importe de créer un environnement favorable à la participation du public, or, il n'existe pas de formule idéale ou d'approche unique.

Volonté politique et changement de mentalité

24. Un environnement propice à la participation du public nécessite une volonté politique, un changement de mentalité et des efforts quotidiens, à tous les niveaux de gouvernance. Il doit être créé de manière intégrée, cohérente, coordonnée et consultative, idéalement sur la base d'un dialogue et d'un consensus, afin de garantir que les réformes appropriées soient entreprises de façon opportune.

25. Les décisions de faire participer le public à l'élaboration des politiques doivent être indépendantes des opinions ou préférences personnelles des fonctionnaires et des dirigeants politiques. Idéalement, un acte constitutionnel ou un texte réglementaire devraient imposer des consultations ouvertes et inclusives menées par des entités du secteur public, et encadrées par des dispositions et des cadres réglementaires respectant les normes relatives aux droits humains.

Participation égale de toutes les parties prenantes

26. Conformément à sa propre constitution, chaque État a le devoir et la responsabilité de créer, de promouvoir et d'ancrer un environnement favorable à la participation du public, permettant la participation de toutes les parties prenantes en vue du développement durable, dans un esprit de confiance et de respect mutuels. Ce faisant, il doit tenir compte de son histoire et de sa culture, de la maturité de ses citoyens, de son niveau de développement et des réformes passées, tout en adhérant aux dispositions juridiques internationales et régionales.

27. Les processus participatifs sont souvent dominés par des groupes d'intérêt qui sont mieux équipés et plus expérimentés, et qui entretiennent d'excellentes relations avec les décideurs. Les mesures visant à ne laisser personne de côté ne se limitent donc pas seulement à permettre une large inclusion, mais aussi à faire en sorte que la voix des différentes parties prenantes, quelles que soient les capacités et les aptitudes de celles-ci, soit entendue. Il est également possible de constituer des conseils citoyens composés de tous les groupes démographiques, de façon à augmenter la représentation et à permettre aux institutions publiques de fournir un soutien égal à toutes les parties prenantes.

Rôle dynamique de la société civile

28. Souvent, on estime que la participation est le fait pour les pouvoirs publics d'inviter les parties prenantes à débattre ou à contribuer aux propositions politiques et à prendre part aux processus décisionnels. Cependant, dans certains pays, les membres de la société civile adoptent de plus en plus une attitude beaucoup plus dynamique. Au lieu d'attendre une invitation, ils définissent les questions dont ils aimeraient discuter avec les autorités. Le « droit de faire des propositions » est même codifié dans certains pays, comme les Pays-Bas et la Suisse. Puisque les autorités et les citoyens doivent, idéalement, interagir sur le même pied d'égalité, on s'attend à ce les pouvoirs publics soient de plus en plus amenés à répondre aux initiatives participatives prises par la société civile.

Moyens de mise en œuvre

29. Un environnement favorable a également besoin d'un financement et de ressources humaines suffisants. Les compétences et les capacités des fonctionnaires et des acteurs non étatiques devront être améliorées par des mesures bien conçues de renforcement des capacités et de sensibilisation. Il convient de favoriser l'apprentissage par la pratique et l'apprentissage par les pairs pour toutes les parties prenantes, en tenant compte des meilleures pratiques et des enseignements tirés de l'expérience.

Investissement dans l'éducation civique

30. L'éducation civique, qui doit s'adresser aux citoyens des villes et des campagnes et inclure les groupes vulnérables, tels que les jeunes et les femmes, est essentielle à une véritable participation du public. Pour le bon fonctionnement de la démocratie, des citoyens bien informés doivent prendre part aux affaires publiques. À ce titre, ils doivent connaître leurs droits et exercer leurs devoirs avec sérieux afin de contribuer à la promotion des intérêts de la société. Les bons citoyens sont plus que des électeurs, des consommateurs de services publics et des contribuables. Ils sont responsables de la bonne organisation de la vie publique, de la prise en compte des problèmes et de l'élection de tel ou tel homme ou femme politique au parlement, au conseil local et (dans de nombreux pays) à la tête de l'État.

31. Pour qu'il y ait une participation véritable, les capacités des fonctionnaires et des parties prenantes non étatiques doivent être renforcées très tôt et rapidement, notamment par des activités de sensibilisation au développement durable. Plusieurs pays ont intégré les objectifs de développement durable dans les programmes scolaires et pédagogiques et créé le matériel d'enseignement correspondant. La prochaine génération de dirigeants politiques est formée dans des écoles et des universités, qui sont essentielles à la mise en place d'outils et à l'ambition et l'inspiration nécessaires pour trouver et tester des solutions de développement nouvelles et innovantes. Il est donc nécessaire d'investir dans la formation et l'apprentissage par les pairs, en tenant compte des évaluations appropriées des besoins, notamment en élaborant des programmes d'études solides et en allouant des budgets suffisants.

32. Les écoles nationales d'administration et les centres de recherche sont des acteurs clés de la participation du public, car ils peuvent aider les pouvoirs publics, au niveau national et local, dans leurs efforts de formation, de renforcement des capacités et de recherche scientifique, ainsi que dans l'élaboration de politiques et de cadres conceptuels pour la participation du public. Ils peuvent également assurer la formation d'une réserve d'organisateurs et de facilitateurs d'activités de participation du public. Enfin, la participation du public et les données connexes peuvent faire l'objet d'études, d'un suivi et d'une évaluation dans les milieux universitaires et de la recherche.

33. Le Département des affaires économiques et sociales a mis au point le programme d'enseignement sur la gouvernance au service des objectifs de développement durable, dont l'objectif est de promouvoir une compréhension critique des questions de développement durable, d'améliorer la capacité de gouvernance et de mieux faire connaître aux fonctionnaires le rôle actif qu'ils jouent dans la réalisation des objectifs de développement durable. Il contient un ensemble complet de boîtes à outils pour la formation des formateurs concernant le développement des capacités, qui contiennent des supports de formation prêts à l'emploi et personnalisables sur les principaux aspects de la gouvernance pour faire progresser la réalisation des objectifs. Le matériel de formation du programme peut être utilisé pour organiser des ateliers de formation en face à face et en ligne aux niveaux national et local.

V. Problèmes de conception et de réalisation

A. Concevoir des processus de participation du public

34. La participation du public peut être mise en place et conçue de différentes manières, en fonction du contexte, de l'histoire, du capital social, du niveau de développement, des priorités, des objectifs et des ressources disponibles d'un pays. Les pouvoirs publics doivent choisir la bonne forme de participation du public pour

gagner en légitimité, promouvoir la justice et l'inclusion et garantir l'efficacité de l'action publique.

35. Tout processus de participation du public doit reposer sur un cadre conceptuel prenant en compte les éléments suivants :

a) **Questions à traiter**. Les problèmes à résoudre devront être établis et formulés, notamment en décidant de la juridiction dont ils relèvent (par exemple, le parlement, le ministère, les autorités locales), en déterminant leurs causes potentielles et en les quantifiant[8] ;

b) **Parties prenantes**. Il est nécessaire d'identifier les parties prenantes à associer, notamment en faisant un état des lieux et en mettant en place des critères pour le processus de sélection. Les groupes d'intérêt spéciaux et les groupes vulnérables et marginalisés, tels que les pauvres, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les peuples autochtones et les femmes, devront être identifiés pour s'assurer que personne n'est laissé de côté. Il importe également de s'attaquer à la fracture entre les villes et les campagnes, étant donné que les habitants des zones rurales ont tendance à être moins instruits et plus pauvres et sont souvent sous-représentés dans le processus de participation du public. Les populations vivant dans les zones rurales, souvent éloignées des centres de pouvoir, ne participent pas toujours aux processus décisionnels, et leurs besoins, priorités et attentes ne sont pas pris en compte dans les politiques publiques ou seulement partiellement, ce qui réduit l'effet de ces politiques et a une incidence de plus en plus négative sur la situation et le bien-être de ces populations. D'où, peut-être une augmentation de l'exode rural, une urbanisation anarchique, du chômage et des mouvements migratoires mal contrôlés. Il faudra élaborer des stratégies inclusives pour atteindre toutes les parties prenantes et définir clairement leurs rôles dans le processus de participation ;

c) **Objectifs de la participation**. Les objectifs et les effets attendus du processus de participation devront être clairement définis. Il faudra, notamment, justifier ce processus et appliquer une analyse de scénario[9].

36. Ces éléments correspondent au cube de la démocratie présenté par Archon Fung, qui repose sur l'hypothèse que la participation comporte trois dimensions : a) qui participe (sélection des participants) ? ; b) comment les participants échangent-ils des informations et prennent-ils des décisions (communication et prise de décision) ? ; et c) quel lien existe-t-il entre leur contribution et les effets (autorité et pouvoir) ?[10].

37. Il faudra décider de la forme du processus participatif, c'est-à-dire les dates, les lieux (lieux adaptés et accessibles), le transport et la langue utilisée. Il convient d'élaborer de véritables processus de participation, en trouvant le bon équilibre entre participation et délibération (à chaud ou à froid) et entre participation en face à face et virtuelle, tout en garantissant l'équité, la neutralité et le respect. Toutes les informations doivent être clairement communiquées aux parties prenantes et les pouvoirs publics doivent faire connaître en temps utile qui sont les facilitateurs habilités qui participeront, seront désignés ou mobilisés. La figure présente un résumé des différents aspects d'une véritable participation du public.

---

[8] Luigi Bobbio, « Designing effective public participation », *Public and Society*, vol. 38, nº 1 (mars 2019).

[9] Katrin Hofer et David Kaufmann, « Actors, arenas and aims: a conceptual framework for public participation », *Planning Theory* (2022).

[10] Archon Fung, « Varieties of participation in complex governance », *Public Administration Review*, Special Issue: Collaborative Public Management, vol. 66 (décembre 2006).

Éléments d'une véritable participation du public

Source : Élaboré par les auteurs sur la base d'exemples de bonnes pratiques.

B. Principaux obstacles à la participation du public

Résistance à la participation à la vie politique et publique

38. Dans les pays, la résistance à la participation du public prend plusieurs formes, notamment parce qu'il est difficile de faire évoluer les mentalités, les attitudes et les comportements des fonctionnaires, y compris des élus et des responsables politiques. Les fonctionnaires peuvent parfois être très attachés à leurs rôles, responsabilités et compétences et réticents au changement, ce qui bloque les mesures de participation du public, les empêche d'atteindre leurs objectifs ou, dans certains cas, ne permet qu'une forme « illusoire » de participation, qui induit les citoyens en erreur, ceux-ci croyant qu'ils ont du pouvoir alors que le processus est délibérément conçu pour les en priver. La participation du public et l'ouverture des processus décisionnels au débat public sont souvent considérées comme un risque d'effritement et de réduction de l'autorité et du pouvoir des responsables publics, en particulier lorsqu'ils ont été élus ou nommés sans élections libres et régulières, sans transparence, sans mérite ou sans respect de l'égalité des chances.

39. Certains fonctionnaires, pour justifier leur attitude réfractaire, allèguent le manque d'intérêt des citoyens, leur manque d'information sur les questions à l'ordre du jour ou leur manque de compréhension. Le temps et l'argent nécessaires à la mise en place de mécanismes de participation publique peuvent également être cités comme des facteurs dissuasifs. Dans certains pays, des crises, comme la pandémie de

COVID-19, ont exacerbé les positions, attitudes et comportements négatifs des fonctionnaires à l'égard de la participation du public à tous les niveaux de gouvernement[11].

40. S'ils ne sont pas bien préparés, formés et motivés pour faciliter et mettre en œuvre la participation du public, les fonctionnaires peuvent constituer un obstacle sérieux, voire jouer un rôle néfaste au moment de la conception ou de la mise en œuvre, car ils ont une grande influence puisqu'ils décident du degré de participation des citoyens et de la prise en compte de leurs contributions lors de la prise de décision ; ils contrôlent aussi les ressources administratives et les informations communiquées aux politiciens et dirigeants.

Défis structurels et conjoncturels

41. En fonction du contexte et de l'état de la démocratie dans chaque pays, des difficultés, structurelles ou conjoncturelles, apparaîtront au moment de la conception ou de la mise en œuvre de la participation du public. Des facteurs socioéconomiques, tels que le revenu par habitant, l'éducation, la culture numérique et la situation géographique, peuvent influer grandement le niveau de participation du public.

42. Plusieurs problèmes, s'ils ne sont pas réglés, peuvent réduire l'efficacité de la participation du public ou entraîner une frustration croissante de la population, voire, peut-être, un manque de confiance dans les processus de participation et les institutions publiques. En voici quelques exemples :

- L'absence de normes permettant de définir clairement la participation du public et les effets escomptés.
- Une mauvaise coordination entre les organismes publics, entraînant des doublons et une concurrence.
- L'absence ou l'inclusion insuffisante des groupes vulnérables et marginalisés, y compris de la population rurale, les parties prenantes n'étant pas identifiées ou étant mal ciblées.
- L'absence d'une communication claire et cohérente concernant les processus de participation.
- L'insuffisance des fonds ou la mauvaise allocation des ressources existantes.
- Les problèmes logistiques (accessibilité du lieu, disponibilité des transports, langues utilisées).
- Des mécanismes inefficaces de suivi, d'évaluation, de retour d'information et d'apprentissage.
- L'attitude minimaliste des fonctionnaires, qui se limitent à garantir le respect de la loi et des règlements, sans promouvoir et renforcer efficacement la participation.
- Le manque de continuité des mesures de participation.

[11] Koen Migchelbrink et Steven Van de Walle, « A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation », *Local Government Studies*, vol. 48, nº 1 (2022). Dans cet article, les auteurs mentionnent certains déterminants de l'attitude des responsables publics à l'égard de la participation du public : la personnalité des responsables publics ; les caractéristiques du processus ; la structure et la culture organisationnelles et les caractéristiques contextuelles. Il ressort de cette étude que l'attitude des responsables publics est multidimensionnelle et contextuelle.

43. Dans certains pays, les citoyens émettent de sérieux doutes sur les composantes classiques de la démocratie, telles que les partis politiques, les processus électoraux et les institutions publiques, parce qu'ils sont conscients de l'inconduite et de la corruption qui existent ou qu'ils ont le sentiment d'être laissés pour compte. Les jeunes, en particulier, sont souvent moins intéressés par la politique partisane. Dans de nombreux pays développés et en développement, on constate un déclin de la participation politique ou une augmentation des mouvements extrémistes ou populistes.

44. Certains citoyens ne sont pas suffisamment conscients de leurs droits et responsabilités et ceux qui le sont ne comprennent pas toujours les questions en jeu ou sont dépourvus des connaissances ou des compétences requises pour les traiter. Pour y remédier, il faudrait une éducation civique, souvent insuffisante. Par ailleurs, les citoyens peuvent ne plus vouloir participer quand leurs priorités ou leurs opinions ne sont pas prises en compte ou le sont insuffisamment.

VI. Méthodes, outils et exemples

45. La mise en œuvre des processus de participation du public doit s'appuyer sur un plan d'action. Les critères de réussite sont les suivants :

- Des ressources financières et humaines suffisantes aux niveaux national et local, notamment, si possible, par un financement et un appui au renforcement des capacités grâce à des partenariats, conformément à l'objectif de développement durable nº 17.
- Le respect de la diversité culturelle et la nécessité de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte ; par exemple, en tenant compte des éventuels problèmes de langue, d'accessibilité ou d'alphabétisation, et du revenu des groupes cibles.
- L'investissement dans les technologies de l'information et des communications pour faciliter la participation du public.
- L'évaluation continue des processus de participation du public en utilisant des évaluations d'impact et des mécanismes de communication et de remontée de l'information, y compris des mécanismes de plainte et de réparation.
- L'adaptation des processus de participation, notamment lorsque de nouvelles questions ou de nouveaux besoins apparaissent.

46. Le succès de la participation du public dépend également, dans une large mesure, de l'existence d'une gouvernance efficace basée sur des institutions publiques solides, d'une bonne prestation de services publics, de dirigeants engagés, responsables et vertueux et de fonctionnaires engagés et enthousiastes à tous les niveaux du gouvernement.

A. Stratégies, mécanismes et outils pour la participation du public

47. La participation du public peut varier d'un pays à l'autre en fonction de l'ouverture des pouvoirs publics et la prise en compte dans la gouvernance publique et les processus de prise de décision. Les stratégies couramment utilisées pour appliquer le principe de participation comprennent des processus de consultation publique bien règlementés, organisés et gérés, des forums multipartites et un développement décentralisé et participatif.

Différents mécanismes et arrangements institutionnels pour la participation du public

48. Ces dernières décennies, on a assisté à la multiplication des mécanismes participatifs, comme la consultation ; la gestion concertée et la cogestion des ressources naturelles ; l'évaluation de l'impact environnemental et social ; la cocréation ou coproduction et la budgétisation participative. La participation est également au centre des initiatives de responsabilité sociale, comme les audits sociaux.

49. La cocréation ou la coproduction, par exemple, repose sur l'idée que des solutions innovantes en matière de prestation de services publics peuvent être trouvées notamment en collaborant avec différentes parties prenantes. Ainsi, la participation active des collectivités locales et des organisations communautaires leur permet d'obtenir les effets sociaux qui sont véritablement importants pour elles[12]. On doit à la budgétisation participative d'avoir rapproché l'administration publique des besoins et préférences des citoyens et permis, dans certains pays, d'améliorer la situation des personnes vivant dans la pauvreté[13]. L'Observatoire international de la démocratie participative, par exemple, qui est un réseau international ouvert à toutes les villes, organisations et centres de recherche souhaitant connaître, échanger et mettre en œuvre des expériences en matière de démocratie participative au niveau local, aide les collectivités locales à encourager la participation du public[14].

50. De plus, une grande variété de mécanismes institutionnalisés permettent d'associer plusieurs types de parties prenantes, d'agir à différents niveaux de gouvernement et de remplir des fonctions à différentes étapes du cycle d'élaboration des politiques. Certains mécanismes sont dirigés par des organismes publics, d'autres par des acteurs non étatiques. Certaines institutions ont un pouvoir de décision, tandis que d'autres sont des organes consultatifs. Parfois, les parties prenantes sont représentées dans l'organe de haut niveau donnant une orientation stratégique globale pour la réalisation des objectifs de développement durable, parfois elles le sont au niveau technique ou thématique. Les commissions de développement durable, les comités ou conseils multisectoriels (conseils économiques et sociaux nationaux ; conseils nationaux de développement durable) sont des exemples de ces mécanismes institutionnalisés, comme les comités consultatifs et d'experts, qui sont établis soit en adaptant des institutions (de développement durable) existantes, soit en en créant de nouvelles.

51. Certains pays appliquent des approches à l'échelle de l'ensemble des pouvoirs publics et de la société, qui sont des cadres de gouvernance multiniveaux et collaboratifs mettant en relief la nécessité d'aborder les processus d'élaboration des politiques de manière intégrée, en tenant compte de toutes les entités publiques et de tous les membres de la société. Ces approches doivent être adoptées si l'on veut faire avancer le développement durable ; elles permettent d'avoir des politiques cohérentes, car elles font en sorte que les politiques soient élaborées de manière intégrée, brisant les silos institutionnels, favorisant les synergies et améliorant la responsabilité des autorités publiques. Pour mettre en place de tels cadres de gouvernance, il faudra d'abord des mécanismes de coordination et de participation adéquats qui garantissent que les fonctionnaires à tous les niveaux et tous les membres

---

[12] Victor Bekkers, Lars Tummers et William Voorberg, « From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers », document présenté à la conférence du Groupe européen pour l'administration publique, Édimbourg, septembre 2013.

[13] Sónia Gonçalves, « The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil », *World Development*, vol. 53 (janvier 2014).

[14] Voir https://oidp.net.

de la société prennent effectivement part aux processus d'élaboration, d'application et de suivi des politiques[15].

Participation du public : différents outils

52. Plusieurs outils peuvent être utilisés pour mettre en place des processus de participation, soit pour informer le public, solliciter et obtenir des contributions, soit pour établir un consensus et rechercher un accord. Tous ces outils devraient permettre aux parties prenantes issues d'horizons éducatifs et professionnels divers de présenter et de commenter leurs points de vue différents sur certaines questions et d'échanger avec les représentants des pouvoirs publics des idées et des leçons tirées de l'expérience.

53. **Outils servant à informer le public**. La communication peut se faire en personne (réunions publiques ou séances d'information) ou à distance (informations imprimées, sites Web, services de veille téléphonique et kiosques d'information, presse et médias, y compris médias sociaux).

54. **Outils servant à solliciter et obtenir des contributions**. Il s'agit notamment d'entretiens, de groupes de discussion, de groupes (de surveillance) communautaires, de cercles d'étude, de réunions et d'audiences publiques et d'ateliers publics. Les auditions publiques, par exemple, sont essentielles si l'on veut des institutions ouvertes, transparentes et démocratiques. Elles facilitent les délibérations et les débats publics sur des politiques et autres questions administratives, en offrant aux citoyens un moyen de s'adresser directement aux décideurs politiques et d'exprimer leurs avis et leurs préoccupations, notamment concernant les questions budgétaires et de planification. Dans le même temps, elles permettent aux responsables publics d'obtenir des informations sur les défis et les besoins locaux et de tirer parti de l'expertise et de l'expérience des parties prenantes.

55. **Outils servant à établir un consensus et à rechercher des accords**. Il s'agit notamment d'ateliers de consensus, de conseils consultatifs et de jurys de citoyens[16].

56. Tous ces outils exigent que les pouvoirs publics au niveau local et national s'engagent à diffuser les informations et à associer la communauté dans un dialogue ouvert et équitable. Les opinions des parties prenantes doivent non seulement être entendues, mais également prises en compte dans les décisions et les initiatives, ce qui rendra les pouvoirs publics plus réceptifs, ouverts et responsables.

Utilisation des technologies de l'information et des communications

57. La participation du public peut tirer parti de l'utilisation des nouvelles technologies et de la numérisation en cours des institutions publiques. La participation électronique, à savoir le processus de participation des citoyens via les technologies de l'information et des communications, peut favoriser une plus grande ouverture, mais risque également de poser un problème de confidentialité et d'exclusion de certaines parties prenantes du fait de la fracture numérique, qui touche de nombreux groupes démographiques qui n'ont pas d'infrastructures de connectivité, n'ont pas les compétences suffisantes ou souffrent de l'analphabétisme numérique.

58. À ce jour, 2,9 milliards de personnes n'ont toujours pas accès à Internet, un défi majeur qui doit être relevé de toute urgence. Les pays les moins développés sont les moins connectés, seuls 19 % de leur population ayant accès à des réseaux numériques.

---

[15] Cités et Gouvernements Locaux Unis, *Towards the Localization of the SDGs: How to Accelerate Transformative Actions in the Aftermath of the COVID-19 Outbreak* (Barcelone, 2019).

[16] États-Unis d'Amérique, Agence de protection de l'environnement, *Public Participation Guide* (2022).

Il ressort de l'enquête menée en 2022 par le Département des affaires économiques et sociales sur l'administration en ligne que si la plupart des pays se sont engagés à améliorer la fourniture de services en ligne et l'expérience des utilisateurs, les efforts des pouvoirs publics visant à faire participer activement le public à des consultations en ligne et à d'autres formes de participation électronique sont restés quelque peu limités[17].

Participation du public au suivi et au contrôle

59. Les pouvoirs publics doivent également prévoir des procédures pour la participation des citoyens aux activités de suivi et de contrôle, par exemple par l'entremise de comités de sélection spéciaux ou de conseils permanents de contrôle et de respect des procédures où siègent des citoyens. Cette forme de participation du public peut contribuer à garantir un environnement transparent en ce qui concerne les marchés publics, favorisant ainsi une conduite vertueuse dans ce domaine.

60. Les organisations communautaires ou les associations locales peuvent également jouer un rôle dans le suivi et la diffusion d'informations sur les initiatives gouvernementales. Certaines assurent le suivi des questions et des politiques des pouvoirs locaux au niveau national ou local, communiquent avec les médias et les autorités gouvernementales, assistent aux audiences publiques et s'expriment pour ou contre les propositions de politiques. Elles peuvent jouer un rôle clé en complétant les mécanismes traditionnels de responsabilisation et en favorisant l'instauration ou le rétablissement de la confiance du public dans les institutions publiques et la réalisation des objectifs de développement durable.

61. La participation du public peut également s'étendre aux activités de collecte de données. Les pouvoirs publics doivent utiliser une planification et une budgétisation fondées sur des données probantes pour atteindre les objectifs de développement durable. L'utilisation de données fiables est la clé pour garantir des initiatives gouvernementales fondées sur des données probantes, évitant ainsi de laisser de côté les groupes de population les plus vulnérables et marginalisés. Les pouvoirs publics ont besoin de données de base solides et de sources de données intégrées. Ils doivent également utiliser les données recueillies par le secteur privé, les universités et la société civile pour compléter les statistiques nationales.

Participation aux examens nationaux volontaires et aux processus connexes

62. Dans le cadre de ses mécanismes de suivi et d'examen, le Programme 2030 encourage les États Membres à procéder à des examens réguliers et sans exclusive, dirigés et contrôlés par le pays, des progrès accomplis aux niveaux national et infranational. Ces examens nationaux volontaires visent à faciliter l'échange des données d'expérience, notamment sur les succès obtenus, les difficultés rencontrées et les enseignements tirés, afin d'accélérer l'exécution du Programme 2030. Ces examens visent également à renforcer les politiques et les institutions publiques et à mobiliser un soutien et des partenariats multipartites pour la réalisation des objectifs de développement durable.

63. Les pays ont mis en place différentes formes de participation des acteurs nationaux à la réalisation du Programme 2030 et aux processus d'élaboration des examens nationaux volontaires. Dans la région arabe, par exemple, les pays ont mis en place des processus de consultation participatifs multipartites en vue de la réalisation du Programme 2030. Les initiatives de mise en œuvre multipartites n'existent pas encore dans tous les pays de la région, mais l'Égypte, les Émirats arabes unis, le Liban et Oman ont déjà pris des mesures pour mettre en place des initiatives

[17] *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government* (publication des Nations Unies 2022).

intersectorielles. La participation des parlements, des collectivités locales et des groupes vulnérables (les jeunes par exemple) varie également. Ainsi, le Maroc, le Soudan et la Tunisie ont confirmé, dans leurs examens nationaux volontaires, la participation de ces trois groupes à la réalisation des objectifs.

64. De plus, dans le cadre de leur plaidoyer et de leur mobilisation en faveur de l'adaptation des objectifs de développement durable aux réalités locales, les autorités locales et régionales de différentes régions ont lancé des examens locaux volontaires et des examens infranationaux volontaires pour suivre et analyser la réalisation des objectifs aux niveaux infranational et local, sur la base d'approches participatives et inclusives, ce qui peut également servir à renforcer la cohérence verticale et à contribuer aux examens nationaux volontaires en les complétant.

65. Les Directives pour les examens locaux volontaires en Afrique, élaborées en 2022 dans le cadre d'un partenariat entre la Commission économique pour l'Afrique, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains et Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, servent d'outil pratique d'appui à la réalisation des examens locaux volontaires par les collectivités locales africaines. Se fondant sur les meilleures pratiques mondiales et sur l'expérience même des villes et districts africains, elles énoncent des principes directeurs essentiels et définissent un modèle détaillé d'examen local volontaire pouvant être adapté par les collectivités locales. Elles comportent divers outils propres à faciliter la mise en correspondance des priorités locales avec les objectifs et les cibles du Programme 2030 et de l'Agenda 2063 de l'Union africaine, la recherche et l'analyse de données et la participation des parties prenantes. Un cadre est également fourni pour promouvoir l'examen par les pairs entre les localités afin d'encourager l'apprentissage. Des politiques mieux intégrées et une participation multipartite, comme le préconisent les Directives, permettront de ne laisser personne de côté, en particulier les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés[18].

66. Dans la région européenne, l'édition 2022 du manuel européen pour les examens locaux volontaires de la réalisation des objectifs de développement durable (*European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*) fournit aux décideurs, aux praticiens et aux experts urbains une méthode consolidée et des exemples d'indicateurs que les collectivités locales et régionales européennes peuvent utiliser pour assurer le suivi de la réalisation des objectifs de développement durable. Il comprend des informations détaillées et actualisées sur 72 indicateurs et sources de données connexes, qui peuvent permettre aux villes de mesurer leurs progrès concernant la réalisation du Programme 2030[19].

B. Participation du public : exemples de bonnes pratiques

67. En Nouvelle-Zélande, la loi de 2002 sur les collectivités locales vise à produire des collectivités locales efficaces qui tiennent compte de la diversité des populations. Elle permet aux collectivités locales de jouer un rôle important dans la promotion du bien-être de la communauté, en adoptant une approche de développement durable, par la mise en place d'une véritable participation du public. Elle prévoit, notamment, de consulter les Maori et de les associer aux processus décisionnels[20].

---

[18] Commission économique pour l'Afrique, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique et Programme des Nations Unies pour les établissements humains, Directives pour les examens locaux volontaires en Afrique (2022).

[19] Alica Siragusa *et al.*, *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews* (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2022).

[20] Voir www.lgnz.co.nz/local-government-in-nz/local-government-basics.

68. Au Maroc, le Gouvernement marocain utilise la Constitution (2011), qui contient de nombreux chapitres faisant référence à la participation du public, pour assoir sa volonté de consolider et de renforcer ses institutions, sur la base des principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance, en établissant une société unie où chacun jouit de la sécurité, de la liberté, y compris de culte, du respect de la diversité culturelle, de l'égalité des chances et de la justice sociale. Ces dispositions constitutionnelles sont également prises en compte dans les arrangements institutionnels à tous les niveaux de gouvernance et dans les lois régissant les trois niveaux de décentralisation (régions ; préfectures et provinces ; et communes)[21]. Toutefois, il convient de souligner que ce système est le fruit d'une succession de réformes bien conçues menées depuis l'indépendance, d'une volonté politique au plus haut niveau de l'État et de la participation de toutes les parties prenantes du pays.

69. Au Kenya, le Gouvernement a élaboré une politique permettant d'encadrer la gestion et la coordination de la participation du public afin de répondre à l'obligation énoncée dans la Constitution de faire participer les citoyens aux processus de développement et de gouvernance du pays. Cette politique comporte neuf objectifs précis, à appliquer à tous les niveaux de gouvernement :

a) Veiller à ce que les citoyens aient continuellement accès à des informations pertinentes sur les questions publiques dans une langue et sous une forme faciles à comprendre ;

b) Fournir un cadre de coordination et un environnement favorable aux acteurs non étatiques intervenant dans l'éducation civique ;

c) Renforcer les capacités de manière coordonnée et intégrée afin de responsabiliser les citoyens et les institutions publiques ;

d) Promouvoir une véritable participation du public à la planification, à la budgétisation et à la réalisation des plans et budgets approuvés ;

e) Promouvoir une véritable participation des minorités et des groupes marginalisés à tous les niveaux ;

f) Garantir un financement adéquat, sûr et durable de la participation du public ;

g) Promouvoir des systèmes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage de la participation du public dotés de ressources suffisantes, qui soient actualisés et appliqués efficacement ;

h) Promouvoir des mécanismes de communication de l'information (retours d'information ou comptes rendus) souples, fonctionnels et rapides afin de renforcer la confiance dans le processus de participation ;

i) Promouvoir un traitement efficace des plaintes[22].

70. En outre, le Gouvernement kenyan a mis en place le programme national intégré d'éducation civique, un cadre national pour l'éducation civique qui tient compte de son importance dans la participation du public.

71. En Slovaquie, un projet de cocréation a été mené avec succès à Kojatice. Des maisons sociales ont été construites pour les citoyens roms, souvent défavorisés et pauvres. Des étudiants et des Roms ont conçu et lancé le projet, en collaboration avec les autorités locales. ETP Slovakia, un organisme financier à but non lucratif qui gérait le fonds commun, a également fait partie du projet. Les citoyens roms ont participé à la

[21] Voir www.maroc.ma/fr et www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/accueil.

[22] République du Kenya, Bureau du Procureur général et Ministère de la justice, « Kenya draft policy on public participation », septembre 2018, p. 5 et 6.

fois à la construction et au financement des nouvelles maisons, dans l'espoir d'accroître le nombre de propriétaires et d'améliorer l'entretien à long terme[23].

72. Aux États-Unis d'Amérique, le Center for Public Service de l'Université d'État de Portland aide les collectivités locales à encourager la participation du public. Son objectif est de développer le leadership et d'améliorer l'efficacité des professionnels et des organisations du service public.

73. Dans la région arabe, différents pays ayant présenté leurs examens nationaux volontaires au forum politique de haut niveau pour le développement durable ont constaté qu'une véritable participation du public pouvait conduire à moins de corruption, à plus de transparence et à de meilleures lois et politiques, ainsi qu'à des allocations budgétaires favorisant des approches à l'échelle de l'ensemble des pouvoirs publics et de la société. Ils ont également souligné que la sensibilisation des citoyens aux objectifs de développement durable et aux pratiques de bonne gouvernance pouvait amener ceux-ci à demander davantage de comptes aux pouvoirs publics. Plusieurs examens nationaux volontaires, par exemple de 2017, ont mis en évidence des approches participatives et des activités de sensibilisation innovantes visant à susciter une plus grande adhésion aux objectifs.

74. En France, un conseil citoyen a été créé, comprenant tous les groupes démographiques, afin de permettre l'élaboration de propositions citoyennes pour les initiatives liées aux changements climatiques. En octobre 2022, un conseil citoyen permanent a été créé, qui examinera une série de grandes questions sociétales.

75. En Afrique du Sud, la Constitution (1996) comporte plusieurs articles traitant directement de la participation du public, comme les articles 59, 72 et 118, qui imposent aux deux chambres du parlement national et toutes les législatures provinciales de promouvoir la participation du public. En 2005, le département de l'administration provinciale et locale (Department of Provincial and Local Government) a élaboré un cadre politique national pour la participation du public. En 2022, le Président a signé la loi modifiant la loi sur les systèmes municipaux (Local Government: Municipal Systems Amendment Act), qui prévoit la participation des populations à la planification du développement et aux processus budgétaires au niveau local, ainsi qu'aux initiatives de suivi et d'examen des résultats (art. 2 et 5). Cette loi exige également que les municipalités mettent en place un environnement propice à la participation continue et systématique des citoyens aux processus décisionnels concernant des questions ayant un impact direct sur eux. De plus, dans l'article 4, il est demandé aux municipalités de contribuer au renforcement des capacités des populations locales, afin de leur permettre de participer aux affaires de la municipalité[24].

IX. Conclusions et recommandations

76. Étant donné les crises mondiales actuelles, les retards dans la réalisation des objectifs de développement durable et le manque de confiance dans les pouvoirs publics et les processus politiques observé dans de nombreux pays, la participation du public est plus pertinente que jamais. Elle contribue à établir des institutions inclusives à tous les niveaux en favorisant la transparence, la justice et le principe de responsabilité et en réduisant le risque de corruption. Elle peut renforcer l'efficacité de l'action publique et la légitimité des institutions publiques et favoriser l'adhésion aux décisions. La participation est essentielle pour renforcer la confiance des parties

[23] Maria Svidronova *et al.*, « Inclusion by co-production of social housing: the Slovak experience », *Central European Public Administration Review*, vol. 17, nº 2 (2019).

[24] Voir www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1.

prenantes dans les institutions publiques et, plus généralement, dans les systèmes culturels, sociaux et économiques d'un pays.

77. La participation est un droit humain en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui stipule que tout citoyen, sans discrimination aucune, a la possibilité de prendre part à la direction des affaires publiques. L'une des cibles du Programme 2030 est de faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions. L'ensemble des objectifs de développement durable ne pourront être atteints que si les pouvoirs publics associent comme il se doit les différents groupes démographiques, notamment aux niveaux infranational, local et communautaire.

78. Grâce à la décentralisation (ou à la dévolution, selon le contexte national), les collectivités locales sont habilitées à associer les citoyens, qui peuvent ainsi devenir des acteurs engagés et actifs dans leur communauté, qui sont écoutés et respectés, ce qui renforce leur sentiment d'appartenance et leur soutien et leur adhésion aux décisions et politiques locales, notamment concernant les objectifs de développement durable.

79. En conséquence, le Comité inviterait les pays à prendre les mesures suivantes visant à garantir une participation effective et inclusive :

- Élaborer leurs propres modèles de participation du public et mettre en place les cadres et dispositions normatifs et institutionnels correspondants, afin de permettre la participation de toutes les parties prenantes sur un pied d'égalité.
- Adopter des approches associant l'ensemble des pouvoirs publics et de la société, qui prévoient un système de gouvernance véritablement à plusieurs niveaux et multipartite qui place les personnes au centre du développement.
- Régler de toute urgence les problèmes qui bloquent la participation du public afin d'accélérer l'action et la réalisation en faveur du développement durable.
- Élaborer des politiques visant à réaliser les objectifs de développement durable de manière participative, inclusive et collaborative, et institutionnaliser la participation afin de garantir que les différents membres de la société civile se fassent entendre. Cette mesure peut renforcer l'adhésion aux objectifs et favoriser une mise en œuvre et un suivi efficaces à tous les niveaux.
- Mettre en place un environnement propice à la participation du public, en tenant particulièrement compte des besoins des groupes vulnérables et marginalisés, afin que personne ne soit laissé de côté. La volonté politique et les moyens de mise en œuvre (financement suffisant aux niveaux national et infranational) sont quelques-uns des principaux éléments permettant de créer un tel environnement. Une étape cruciale requiert une attention immédiate, à savoir changer la mentalité, l'attitude et le comportement de fonctionnaires réticents à l'idée d'élargir l'utilisation des processus participatifs.
- Adopter une approche intégrée et donner des moyens d'action aux fonctionnaires et aux parties prenantes non étatiques à tous les niveaux, en les formant ou en améliorant leurs compétences grâce à des mesures d'éducation et de renforcement des capacités, notamment en leur offrant une formation adaptée pour les sensibiliser à leurs droits, devoirs et obligations. Il convient d'élaborer une stratégie globale de renforcement des capacités, axée sur les collectivités locales, les gestionnaires territoriaux et la responsabilisation des citoyens.
- Veiller à ce que les mécanismes, processus et outils de participation du public utilisés soient bien conçus, bien mis en place et bien contrôlés, y compris en utilisant les technologies de l'information et des communications et des données fiables.