



Conseil économique et social

Distr. générale
30 janvier 2017
Français
Original : espagnol

Comité d'experts de l'administration publique

Seizième session

24-28 avril 2017

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*

Assurer effectivement la réalisation des objectifs
de développement durable : diriger, agir et financer

Rôle moteur des institutions au regard de la réalisation des objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre ci-après au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par José R. Castelazo, membre du Comité. Son contenu et les vues qui y sont exprimées n'engagent que son auteur et ne reflètent nullement une quelconque prise de position de l'Organisation des Nations Unies.

* E/C.16/2017/1.



Rôle moteur des institutions au regard de la réalisation des objectifs de développement durable

Résumé

Dans le présent document, on examine les activités entreprises par les sociétés et les gouvernements pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Partant d'une analyse de questions politico-administratives, on y met l'accent sur les responsabilités des gouvernements s'agissant d'exécuter les tâches interdépendantes requises pour la réalisation desdits objectifs, qui associent l'action de la société organisée et des citoyens en général dans un environnement complexe d'intérêts multiples, pour améliorer la qualité de vie et assurer la préservation de l'habitat humain.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable sont l'occasion d'évaluer les capacités des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs. Dans un environnement complexe et en constante mutation, les gouvernements s'appuient de plus en plus, dans le cadre des politiques publiques, sur le partage des responsabilités avec leurs administrés. Dans cette logique, il faut, pour atteindre les objectifs de développement durable, une politique d'État qui comprenne une politique globale applicable à l'administration publique, des politiques publiques convenues entre le gouvernement et la société, et une politique commune permettant la participation des citoyens.

Dans le document, on insiste sur la mise en œuvre en tant que facteur décisif de réalisation des cibles fixées pour chaque objectif. L'interdépendance des objectifs de développement durable et la participation responsable de la société ne peuvent se traduire par des politiques publiques transversales que si les gouvernements et les sociétés s'engagent à trouver des solutions communes aux problèmes de mise en œuvre. Cette tâche exige une concertation et une coordination aux niveaux international, régional, national et local; l'adoption de décisions consensuelles; la mise en œuvre d'actions communes entre les sociétés et leurs gouvernements associée à un suivi de leur état d'avancement et de leurs incidences, ainsi que le renforcement des institutions et l'ouverture à la participation de nouveaux acteurs à la conception et à l'exécution de politiques publiques liées aux objectifs. Ces actions seront possibles si les institutions s'engagent à jouer un rôle moteur de gouvernance aux côtés de la société.

I. Introduction

1. Dans tous les pays, les institutions assument, au regard des objectifs de développement durable, un rôle moteur qui vise à une transformation des conditions économiques et sociales dans le cadre d'une action à l'échelle internationale. Elles incarnent un changement de paradigme du pouvoir, exercé en partage par le gouvernement et la société, tous deux fermement engagés sur la voie du développement durable et, partant, disposés à promouvoir et maintenir le délicat équilibre d'une démocratie inclusive fondée sur le consensus.
2. Dans notre examen du rôle moteur des institutions, nous avons voulu déterminer si celui-ci était un critère fiable pour la prise d'initiatives gouvernementales mesurables, concertées, socialement acceptées et axées sur la mise en œuvre des engagements contractés par chaque État Membre en la matière.
3. Pour répondre à cette question sans ignorer la complexité qu'elle entraîne à tous les niveaux – du niveau international au niveau local et inversement – il importe d'étudier la nature et les types d'autorité dont sont investies les institutions, la configuration de ces dernières et, pour chacune d'elles, la nature du rôle qu'elle joue au regard des 17 objectifs de développement durable, l'élaboration de politiques publiques transversales, la responsabilité du gouvernement dans son ensemble et de chacune des institutions qui le composent, ainsi que le partage des responsabilités entre celui-ci et la société.

II. Autorité

4. Pour définir les types d'autorité des institutions, une multitude de concepts peuvent être employés, selon des critères politiques, scientifiques ou pragmatiques. Nous avons quant à nous adopté une approche théorique visant à donner de ce terme, en dépit de la diversité d'interprétations qui peuvent en être faites, une définition commune aux chercheurs se penchant sur la question.
5. Nous appuyant sur les recherches existant en la matière, nous pouvons affirmer que le dirigeant ou leader est celui qui, de par ses caractéristiques personnelles, est apte à observer et interpréter les circonstances apparaissant à un moment et en un lieu déterminés, dans le but d'organiser et de diriger des actions collectives visant l'intérêt général.
6. Dans l'analyse de l'autorité convergent différentes disciplines des sciences sociales – anthropologie, sociologie, science politique, science économique, relations internationales et psychologie. Sur cette base, nous nous appuyerons sur les trois grands types d'autorité définis par Weber¹ – autorité traditionnelle, autorité charismatique et autorité reposant sur le droit et la raison –, qui offrent des éléments de comparaison susceptibles d'être transposés à la réalité qui nous occupe.

¹ Max Weber, *Economía y Sociedad : Esbozo de Sociología Comprensiva* (Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2002).

A. Autorité traditionnelle

7. Le dirigeant traditionnel se caractérise par sa permanence. Ses décisions sont généralement collégiales et, selon les circonstances, obéissent à des impératifs de prudence et de patience. Son autorité et sa légitimité reposent sur des règles non écrites, en vertu desquelles le groupe accepte de se soumettre aux diktats de la tradition; cette autorité peut être exercée à bon ou à mauvais escient.

8. Elle est exercée à mauvais escient lorsque, aux mains d'un pouvoir despotique, elle est l'apanage de groupes exclusifs qui agissent sur des collectivités faiblement peuplées ou indigentes, insuffisamment institutionnalisées et risquant, de ce fait, de faire les frais d'un appareil politico-économique régi par des intérêts préservés spécifiquement par une tradition de la famille et du groupe, voire qui, dans des cas extrêmes, imposent leurs décisions par des voies associant violence et impunité.

9. Cette organisation traditionnelle du pouvoir est présente dans de nombreuses régions du monde, et ce même dans des pays largement prospères, dont les grandes villes ou métropoles connaissent le phénomène de l'isolement ou de la marginalisation de certaines zones (bidonvilles, favelas, taudis, ghettos, cités, etc.) aux prises avec de fortes tensions nées de la coexistence de la pauvreté extrême et de la délinquance, où chaque groupe s'organise selon ses propres règles traditionnelles et où, en l'absence d'un état de droit, on assiste à une lutte sans merci pour la domination et la survie.

10. Elle est en revanche exercée à bon escient lorsque les dirigeants qui luttent pour une vie dans la dignité sont reconnus et appuyés par les autorités et par la société civile, contribuant ainsi à l'exercice d'une gouvernance complexe des zones rurales ou urbaines, non seulement pour en améliorer l'environnement et les services qui y sont offerts, mais également pour repérer, arrêter et, si possible, sanctionner les personnes et les organisations agissant en dehors de la loi. C'est là une tâche à caractère permanent, visant à réduire les inégalités nées de la concentration des richesses.

B. Autorité charismatique

11. Le charisme se définit comme l'ascendant qu'exerce la personnalité d'un homme ou d'une femme de pouvoir. À la différence du type d'autorité précédent, ce pouvoir est incarné par un individu, dont le comportement peut être bénéfique ou, au contraire, préjudiciable pour les intérêts du groupe, de la communauté ou du pays où il s'exerce².

12. Ce pouvoir est exercé à mauvais escient lorsque ses partisans délèguent, voire aliènent leur libre-arbitre à l'individu qu'ils considèrent comme idéal pour satisfaire les attentes du groupe, en particulier lorsqu'il propose une rupture d'avec le système ou l'autorité préétablis qui se retrouvent, pour différentes raisons, discrédités aux yeux du groupe. Face à la déception généralisée, le dirigeant charismatique « toxique » préconise un changement généralement peu réaliste, formulant ainsi des propositions confuses aux possibilités de mise en œuvre incertaines – ce qui ne l'empêche pas de continuer d'attirer des partisans à sa cause.

² Charles Lindholm, *Carisma* (Barcelona, Gedisa, 2001).

13. Un tel individu, faisant mine d'être à l'écoute des masses, est en fait un manipulateur. Se sentant le détenteur d'une « vérité irréfutable », il pose des diagnostics dogmatiques. Il prend généralement ses décisions sous le coup de l'émotion et cherche à légitimer ses agissements et à structurer une logique – la sienne – qui se veut rationnelle.

14. Face à la précarité des institutions, ce type d'autorité exerce un ascendant démesuré, a fortiori lorsque le gouvernement est en voie de délitement. C'est alors que la société envisage l'idée du rédempteur qui pourra la guider dans sa quête de la « Terre promise ».

15. Le populisme est incontestablement favorisé par une autorité charismatique dès lors qu'il vise à réduire au minimum le rôle des institutions et les espaces de dialogue, perpétue les conflits ou retarde l'application de solutions, cherchant à conserver le pouvoir relatif que lui confère un « mouvement » aux revendications légitimes ou, au contraire, créées de toutes pièces pour faire pression.

16. S'il est exercé à bon escient, ce pouvoir charismatique peut contribuer au changement ordonné puisqu'il est apte à fédérer divers acteurs et forces de la société pour favoriser une coexistence pacifique, civilisée et socialement productive, dans le cadre du dialogue et de la négociation. Ces instruments politiques par excellence permettent de rassembler les volontés et de canaliser l'effort collectif, dans le cadre d'accords de type juridique, économique ou administratif, qui relèvent du rôle des institutions, dont l'autorité repose sur le droit et la raison, comme nous allons le voir ci-après.

C. Autorité reposant sur le droit et la raison

17. Conçu à l'origine pour réglementer l'administration publique uniquement par la raison et non par l'émotion, ce concept a favorisé – et favorise encore, face au partisanisme, à l'incurie ou à la corruption – des pratiques bureaucratiques au sens péjoratif du terme qui, trop souvent, sont synonymes d'immobilisme³.

18. Cela dit, vu la dynamique du monde d'aujourd'hui, les institutions doivent favoriser une stabilité propice au développement et leurs dirigeants doivent promouvoir et piloter les changements requis à cette fin. Pour être efficace dans un tel contexte, le dirigeant institutionnel doit s'appuyer sur des éléments issus de la tradition et faire preuve de charisme, tout en respectant les règles de l'organisation où il exerce ses activités.

19. Le tenant de l'autorité reposant sur le droit et la raison exerce une double influence : celle que lui octroie l'institution dans l'exercice de ses attributions, et celle qui découle de sa personnalité et de son aptitude à justifier rationnellement les activités entreprises et à faciliter la coexistence au sein de l'institution, en s'appuyant essentiellement sur l'information, l'argumentation, la persuasion,

³ Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia : Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública* (México, Fondo de Cultura Económica, 1998).

l'organisation et l'action⁴ pour exercer, dans le cadre de son mandat, un pouvoir public visant l'intérêt général⁵.

20. Ce type d'autorité restreint la marge de subjectivité du fonctionnaire dans sa prise de décisions et dans l'exercice de ses fonctions, puisqu'elle l'assujettit à des règles et l'oblige à rendre compte des actions qu'il entreprend non seulement dans la sphère financière, mais aussi sur les plans administratif et politique⁶.

III. Institutions et caractère institutionnel

21. L'instinct d'association de l'être humain obéit à l'impératif de survie des individus – quelles que soient leurs différences inéluctables – au sein d'une collectivité⁷, sans lequel les différends collectifs qu'ils ne parviendraient pas à maîtriser ou à régler risqueraient de s'aggraver au point de déstabiliser le système qui, par définition, repose sur la coopération⁸.

22. Dès lors, il devient nécessaire de trouver des moyens idoines de régler les différends ou d'en atténuer les effets – hypothèse corroborée par l'étude de North⁹, qui affirme que l'apparition des institutions obéit à la nécessité de parer aux incertitudes propres à l'interaction humaine, en réprimant les comportements contraires aux intérêts du groupe. Dans ce sens, il importe d'instaurer des institutions destinées expressément à régir l'interaction entre les membres de la société, de façon à faire voir et apprécier à ces derniers les avantages et obligations qu'ils ont à en faire partie.

23. Il est évident que les institutions démocratiques sont un mode de gouvernance privilégié de la société, puisqu'elles sont dotées de ressources associant des principes, des valeurs et une sensibilité qui en rationalisent l'action et, partant, ordonnent et normalisent le comportement de ses membres, conformément aux principes démocratiques d'un état de droit.

24. Ainsi, les institutions gouvernementales se révèlent indispensables dans l'organisation et la direction des pays, dont elles assurent la viabilité en préservant la cohésion sociale face au circonstanciel du quotidien.

25. La plupart des sociétés d'aujourd'hui sont dotées d'institutions publiques qui agissent aux niveaux national, infranational et local, affichant, selon les cas, des différences qui s'expliquent par le contexte historique, culturel et juridique du pays où elles se trouvent.

26. Dans tout effort de coopération rationnel, qui relève de l'administration publique¹⁰, les institutions publiques garantissent la prise en compte de l'intérêt

⁴ Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas* (México, Fondo de Cultura Económica, 1997).

⁵ B. Guy Peters, *La Política de la Burocracia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1999).

⁶ María Villoslada Gutiérrez, "El control de la discrecionalidad", Universidad de La Rioja, 2013. Voir http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000238.pdf.

⁷ Aristote, *La politique*.

⁸ Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública : El Estado Administrativo* (Madrid, Tecnos, 1961).

⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press, 1990).

¹⁰ Peter F. Drucker, *Management : Tasks, Responsibilities, Practices* (New York, Harper & Row, 1973).

général de préférence aux intérêts particuliers, et ce bien plus que ne le font les institutions privées ou sociales visant des objectifs légitimes de production et de distribution de biens ou de services, ou les institutions à but non lucratif. Ainsi, toutes les organisations sont régies par un cadre juridique à la fois général et spécifique, qui leur confère un caractère institutionnel.

27. Le rôle moteur des institutions gouvernementales s'appuie sur trois piliers : une autorité exercée sur le reste des institutions et sur l'ensemble des individus qui repose sur l'application de la loi et, le cas échéant, l'usage légitime de la force; des ressources tirées de l'activité économique et de la production sociale de la collectivité, et les moyens organisationnels requis pour¹¹ :

- a) Recueillir et classer les données concernant le système social, territorial et gouvernemental;
- b) Arrêter des priorités sur la base d'une information rigoureuse, exacte, opportune, pertinente et indispensable pour la prise de décisions éclairées;
- c) Planifier et budgétiser à court, moyen et long termes des initiatives publiques avec le gouvernement ainsi qu'avec la société organisée et les citoyens;
- d) Consulter en permanence les innovateurs pour donner des orientations porteuses;
- e) Adopter des mesures permettant d'obtenir des recettes fiscales ou budgétaires auprès de sources nationales ou internationales;
- f) Évaluer en toute objectivité et transparence les résultats des actions entreprises, rectifier ou éliminer celles qui sont inutiles et en proposer de nouvelles plus efficaces et efficientes;
- g) Donner des informations systémiques en retour sur les processus de prise de décisions¹² afin de clore des cycles, ouvrir des perspectives de progrès et relever les défis en présence.

28. L'exécution de ces tâches exige une culture institutionnelle s'appuyant sur la promotion d'un comportement cohérent avec les buts et valeurs de l'institution, conscient, motivé, reconnu et apprécié à sa juste valeur – donc institutionnalisé.

29. Le « caractère institutionnel » transparaît dans le comportement responsable des fonctionnaires qui dirigent les institutions – soit lorsqu'ils recrutent, sélectionnent, forment et préparent des administrateurs versés dans la dynamique de l'organisation –, qui sont voués au service, dotés d'un esprit d'ouverture et de l'expérience et des connaissances requises, résolus à s'acquitter de leurs responsabilités et fidèles aux normes et principes de l'institution.

IV. Rôle moteur des institutions

30. Dans une démocratie, il importe d'approfondir et d'élargir le cadre de la légalité en fonction des caractéristiques de la société du moment, un cadre qui, tout en conservant des éléments des types d'autorité décrits plus haut, instaure des

¹¹ José R. Castelazo, *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México* (México, Plaza y Valdés, 2014).

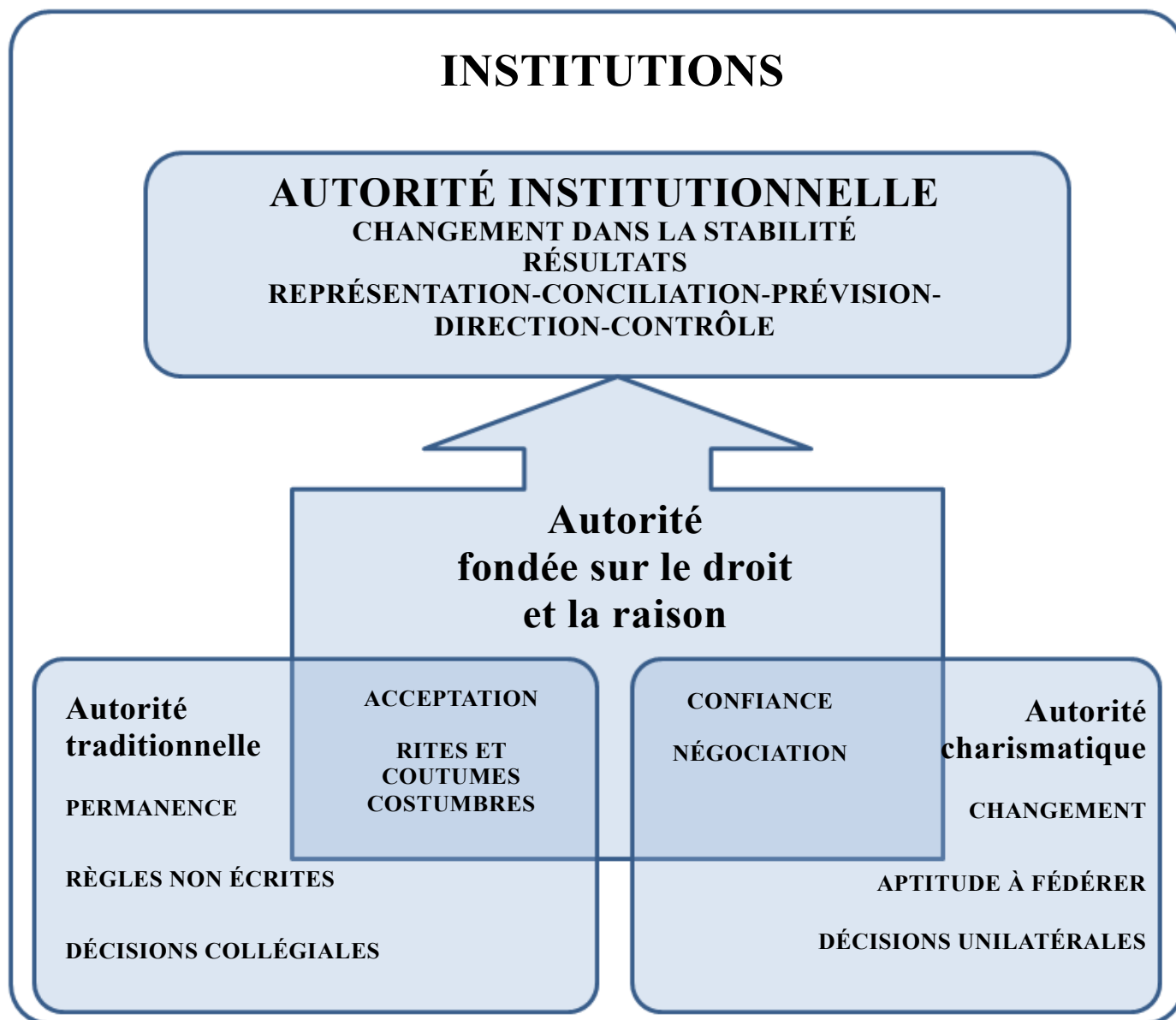
¹² David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York, Wiley, 1965).

procédures novatrices destinées à légitimer et à habiliter l'autorité institutionnelle, par exemple en mettant en place des gouvernements ouverts.

31. La figure I représente la corrélation entre eux des différents éléments que nous allons examiner dans la présente section.

Figure I

L'autorité dans les institutions publiques



32. Les institutions exercent une autorité qui comporte une composante rationnelle fondée sur les règles de fonctionnement et une composante affective propre aux fonctionnaires qui les dirigent; qui s'appuie sur des protocoles garants d'un changement dans la stabilité, mais également sur un rituel, une symbolique, des habitudes et des traditions dûment légitimés et régularisés qui, tout en valorisant l'image de l'institution, renforcent l'autorité temporaire des fonctionnaires engageant leur responsabilité publique¹³.

33. L'efficacité de l'autorité des institutions se mesure aux résultats, en termes d'information, de communication, d'enseignements tirés de l'expérience, de prévision des risques, de motivation interne et interinstitutions et de capacités fédératrices. S'agissant du secteur public, on prendra en compte les éléments suivants :

a) Une représentation reposant sur le suffrage démocratique ou sur une nomination établie, traitée et acceptée en droit, qui définisse la hiérarchie et les modalités d'interaction du personnel (fonctions, attributions et opérations);

b) Une conciliation visant à convaincre les supérieurs, les pairs et les subordonnés des avantages qu'il y a à adopter d'éventuels modes opératoires pour atteindre les objectifs fixés, selon des modalités de travail conformes aux règles institutionnelles mais mettant en œuvre une méthode de travail qui fasse prévaloir la coopération sur le règlement de conflits, afin de valoriser le travail d'équipe;

c) Une capacité d'anticiper les problèmes ou obstacles pouvant surgir en chemin et de définir des options permettant de les régler ou de les surmonter d'une manière créative et résolue (plan A, plan B, plan C...);

d) Une gestion qui permette d'obtenir des résultats dans les conditions voulues et d'agir avec célérité pour régler les crises;

e) Un contrôle qui permette de garantir les avantages sociaux dans le cadre d'une surveillance continue, transparente et responsable.

34. Une telle méthodologie peut toutefois échouer face aux inégalités persistant dans le monde en général et dans chaque pays en particulier, résultant de la complexité de la société contemporaine, de l'existence d'intérêts opposés, d'une diversité sociale et culturelle, des distorsions du marché ou de l'appropriation des technologies. Cette complexité donne lieu à une myriade de types d'autorité, qui font surgir une multiplicité de pôles du pouvoir relativement autonomes, ou polyarchie¹⁴, laquelle agit souvent comme un groupe de pression pour défendre et promouvoir ses propres intérêts.

35. Il devient dès lors indispensable que l'État assume fermement son rôle de protecteur de l'intérêt public dans les sphères économique, politique et sociale, en exerçant son autorité et en fédérant les volontés pour que les membres de la société acceptent de vivre et d'évoluer ensemble.

36. Les transformations sociales constantes ont fait du changement un impératif, comme si celui-ci était une fin en soi. Souvent, la conjoncture prévaut sur la structure. Face à l'exaltation du changement pour le changement, qui met l'accent

¹³ Adam Wolf, "La Responsabilidad dentro de la Administración Pública", 1999. Voir <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1317/4.pdf>.

¹⁴ Robert Dahl, *La Poliarquía* (Madrid, Tecnos, 1989).

sur l'image et la popularité des gouvernants, il vaut la peine de rappeler que le rôle moteur des institutions requiert un appui structurel pour empêcher que les règles du jeu concernant la responsabilité ne se voient arbitrairement modifiées et pour veiller à préserver la valeur sociale par-dessus l'accessoire.

37. Le rituel du pouvoir institutionnalisé s'est érodé au fil du temps sans que l'on ait toutefois trouvé par quoi le remplacer. Pour l'heure, l'autorité des institutions est en phase de transition pour ce qui est des traditions et coutumes applicables aux mesures propres à inspirer la confiance des citoyens.

38. Par conséquent, les institutions doivent s'appuyer de plus en plus sur l'organisation sociale afin de renforcer leurs objectifs collectifs. Il n'est désormais plus possible de gouverner dans les tours d'ivoire traditionnelles, sans partager les responsabilités avec les gouvernés dans le cadre d'un consensus productif et dynamique. Dans ce contexte, il importe de :

a) Confier la protection de l'intérêt général à l'État, garant des droits de l'individu et de la société, qui fixe les conditions essentielles de son fonctionnement dans le cadre d'un régime démocratique, juste et garant des libertés des citoyens dont il tire sa souveraineté;

b) Afficher une solidarité entre institutions et personnes, avec suffisamment d'ouverture pour comprendre la situation de chaque strate de la société, et en particulier des groupes vulnérables, et pour tout mettre en œuvre afin de parvenir à un développement socio-économique, politique et écologique durable;

c) Faire que les institutions et les individus s'engagent vis-à-vis de la communauté, aux côtés du gouvernement, pour donner suite graduellement aux demandes et besoins légitimes de la société, dans les délais fixés;

d) Coopérer avec les institutions et les individus, dans le cadre d'une stratégie coordonnée où chacune des parties en présence contribue avec ses talents, ses ressources, ses efforts et ses infrastructures, au bien-être de tous;

e) Tendre vers une productivité institutionnelle et sociale, où le travail individuel est dynamisé par le travail institutionnel et bénéficie d'un encouragement structuré de la société et du gouvernement;

f) Respecter les institutions et la communauté afin d'enrichir l'identité personnelle de celle de l'institution, reconnaître l'autre et pouvoir évaluer les qualités de la collectivité pour entreprendre des actions servant l'intérêt commun;

g) Promouvoir une inclusion interinstitutionnelle, intergouvernementale et sociale afin d'atteindre des objectifs avec le concours de tous ceux qui acceptent de partager leurs idées, entreprendre des initiatives ou apporter leurs ressources pour améliorer la qualité de vie de tous, indépendamment des différences culturelles, sociales, économiques, politiques ou idéologiques;

h) Favoriser un engagement mondial, découlant des engagements contractés dans chaque pays à l'égard de ses institutions en général et de l'institution à laquelle on appartient, en particulier, en privilégiant le respect des principes et des valeurs indispensables au développement intégral.

39. Ce faisant, les États démocratiques pourront renforcer leurs capacités institutionnelles et en créer de nouvelles. Ce mode de gouvernance doit associer toutes les parties concernées, encourager l'information publique, appliquer le

principe de transparence aux procédures politiques et administratives, et mettre en œuvre l'obligation redditionnelle auprès de la société en usant des moyens de communication traditionnels et des nouveaux réseaux sociaux.

V. Politiques visant à la réalisation des objectifs de développement durable dans une démocratie fondée sur l'état de droit

40. Pour satisfaire les besoins et les demandes de la société compte tenu des objectifs de développement durable, il faut une vision de l'administration publique et des techniques et outils pertinents à appliquer, parmi lesquels figurent les politiques publiques.

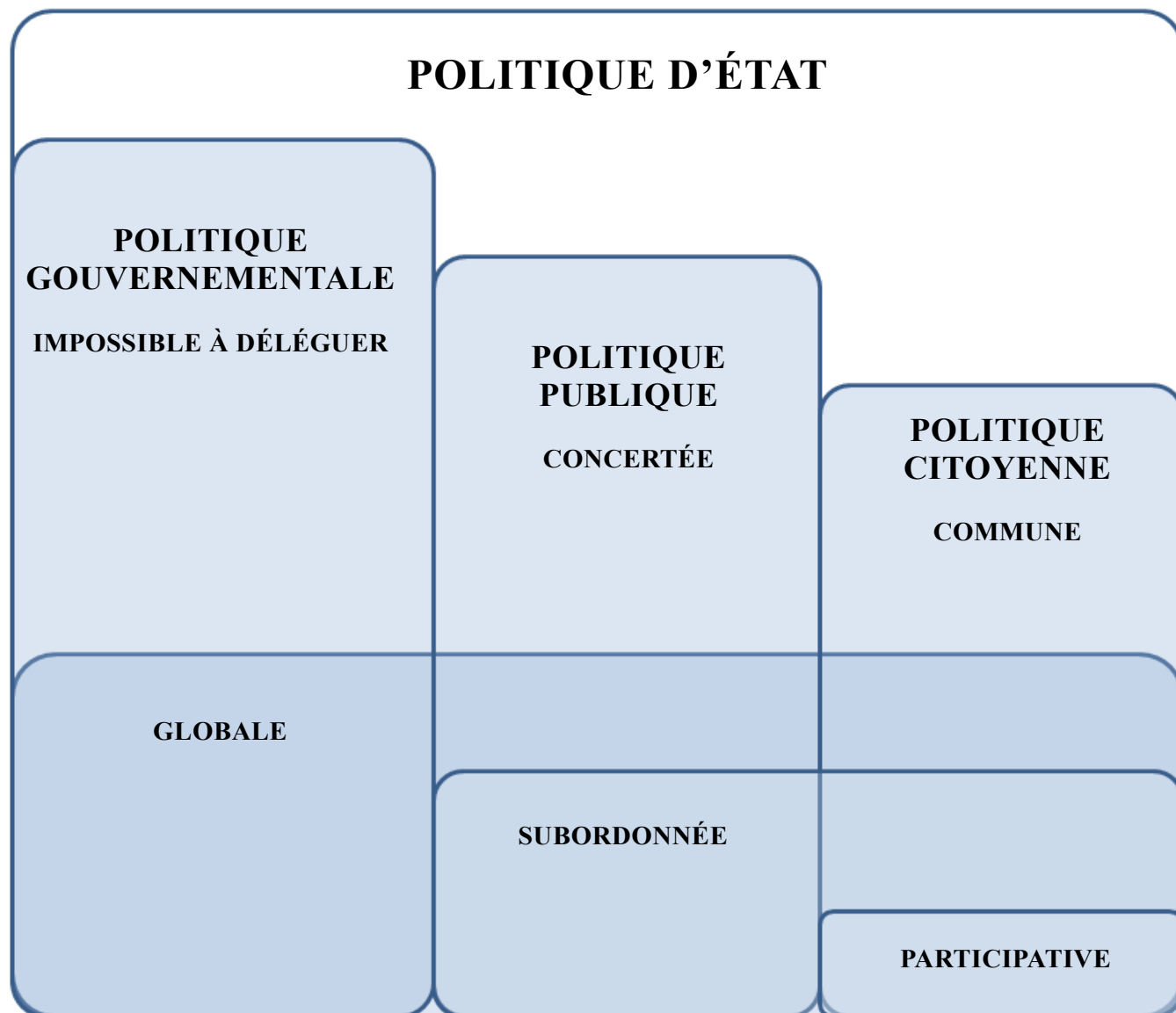
41. Fondamentalement, les politiques publiques se sont révélées l'instrument idéal pour l'exercice en partage de la responsabilité entre gouvernement et gouvernés. C'est pourquoi, elles sont un moyen de prédilection de mettre en œuvre les objectifs de développement durable.

42. Dans ce contexte, il devient indispensable d'adopter une politique d'État, c'est-à-dire une politique qui englobe l'ensemble du système d'un pays, soit : les éléments bien connus du gouvernement – population et territoire –, ses institutions et les interactions qu'elles entretiennent à l'interne et à l'extérieur dans les domaines culturel, politique et économique, dans le but de maintenir et de renforcer leur viabilité et leur influence dans un environnement mondial complexe, où les conditions incontournables de survie sont la solidarité et la coopération.

43. Ce type de politique encourage la participation internationale, tout en respectant les valeurs et principes ancrés dans l'histoire de chaque peuple; elle vise à asseoir une identité qui renforce la souveraineté, l'autonomie et l'indépendance, fondée sur une société organisée de manière inclusive et égalitaire, régie par un gouvernement largement légitimé sur le plan national et reconnu sur le plan international.

44. La politique d'État présente de multiples facettes : elle s'accompagne de droits et d'obligations à portée universelle, énoncés dans une Constitution et dans les lois et règlements qui en émanent; elle s'applique à l'ensemble des autorités de toutes les branches du pouvoir public dans tous ses domaines, à la société organisée et aux citoyens en particulier, et sert ainsi à donner des orientations permettant de contracter des engagements consensuels et en souplesse, comme on le verra à la figure II.

Figure II
Composantes de la politique d'État



45. La politique gouvernementale, consubstantielle à la politique d'État, a trait aux actions relevant exclusivement du gouvernement et se manifeste dans la réglementation d'une fonction publique qui ne peut être déléguée à d'autres secteurs de la société puisqu'elle porte sur des questions d'importance capitale, telles que la sécurité nationale, les affaires étrangères ou les finances. Elle se caractérise essentiellement par l'exercice exclusif de l'autorité, dans les conditions prévues par la loi.

46. La politique gouvernementale est de portée globale et fait directement écho aux buts généraux énoncés dans la constitution ou la charte fondamentale du pays et dans les traités internationaux par lesquels il est lié, notamment les conventions et résolutions signées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, comme la résolution établissant les objectifs de développement durable.

47. La politique publique est subordonnée à la politique gouvernementale; elle a pour objet d'arrêter et d'adopter des mesures concertées entre le gouvernement et la société organisée, qui peuvent ainsi conjointement diagnostiquer et prévenir les problèmes communs, évaluer des solutions, définir les options les plus bénéfiques, partager les risques et répartir les tâches pour atteindre les buts et objectifs fixés. Elle se caractérise par la concertation.

48. Toute politique publique doit se fonder sur la confiance, qui émane de l'application concrète et quotidienne des principes de transparence et de responsabilisation, non seulement de la part du gouvernement mais de tous les acteurs. Les politiques publiques portent sur des domaines spécifiques de l'autorité institutionnelle énoncés dans la loi applicable et dans les règlements juridiques et administratifs qui en sont issus, comme, par exemple, l'éducation, la santé, l'énergie ou l'emploi. En tout état de cause, faute d'accords, le gouvernement ne peut, en tant que représentant de l'État, abdiquer l'exercice de l'autorité.

49. La politique citoyenne est l'apanage commun de la société et du gouvernement. Elle est issue d'engagements pris entre particuliers ou de mesures dont l'application leur est déléguée par les gouvernements pour qu'ils puissent répondre à des demandes spécifiques d'intérêt public. Cette politique encadre la manière pour les citoyens de s'organiser, en vertu d'une législation générale. À cette fin, il importe de définir les relations entre les différents secteurs de la société selon leurs propres modalités et sur leur propre espace, notamment sur leur territoire (quartier et représentants); selon leurs intérêts communs ou, au contraire, divergents (économiques, culturels, sportifs ou ludiques), et compte tenu de leurs causes communes (environnement, sécurité publique, problématique hommes-femmes, éducation civique ou logement).

50. Dans ce contexte, ce sont les citoyens qui définissent leurs moyens d'action, en fixent les limites, arrêtent des procédures, méthodes d'évaluation et mécanismes de contrôle. Ils ne réclament qu'occasionnellement des ressources budgétaires publiques puisqu'ils sont prêts à assumer leurs coûts économiques, politiques et sociaux. Qui plus est, ils n'attendent pas du gouvernement qu'il intervienne, sauf dans les cas outrepassant leurs facultés ou échappant à leur portée.

51. Ce procédé donne lieu à des modèles de gouvernance collaborative permettant la création, la production¹⁵ ou l'exploitation en commun de biens et de services, qui requièrent le concours d'institutions interactives dans les différentes strates du gouvernement, dans les secteurs de l'administration publique et auprès de la société organisée.

52. C'est au niveau de la politique citoyenne que se forment en tout premier lieu les politiques publiques.

¹⁵ Cristina Zurbriggen et Mariana González Lago, "Innovación y Co-Creación : Nuevos Desafíos para las Políticas Públicas", *Revista de la Gestión Pública*, vol. III, n° 2 (juillet-décembre 2014).

53. Les trois catégories de politique précitées recouvrent des fonctions de l'administration publique qui sont pertinentes, comme par exemple :

a) Initiative : elle peut émaner de la société ou du gouvernement, doit avoir une légitimité avérée et se fonder sur la légalité, et doit être le fait de la société organisée afin de conserver sa pertinence dans les programmes de l'État, pour que le pays progresse de façon intégrale, renforce son identité et soit conscient de sa destinée commune.

b) Diagnostic/pronostic : activité destinée à déterminer et évaluer la portée et les effets des problèmes qui doivent être abordés conjointement par le gouvernement et la société, par voie de négociation. Elle est l'occasion de se poser des questions concernant, notamment le type de demandes ou de besoins de la société visés par les mesures de diagnostic/pronostic; les engagements, sous forme de politiques et de programmes, qu'il va falloir prendre et honorer; les dispositions administratives qu'il va falloir adopter pour améliorer l'existence d'un groupe, d'une communauté ou d'une nation, ou les conflits sociaux, politiques et économiques que l'on cherche à régler. C'est pour répondre à ces questions et à d'autres que l'on adopte des politiques publiques.

c) Planification : activité visant à définir et arrêter les objectifs des politiques publiques, à élaborer et promulguer les normes visant à les mettre en application, à instaurer le budget-programme public et à définir les conditions de financement permettant au mieux de les exécuter, de les maintenir et de les améliorer en permanence.

d) Organisation, coordination et application : répartition des responsabilités et attribution des tâches, fixation de délais et d'objectifs, mise au point de moyens d'évaluation et de contrôle, et mise en œuvre d'accords et de décisions. Si la responsabilité de la stratégie incombe au gouvernement, sa coordination et son exécution sont également le fait des destinataires de la politique publique concernée.

e) Évaluation : activité consistant à comparer les résultats obtenus à l'aune des résultats escomptés, depuis la planification jusqu'au suivi de l'exécution et au-delà, pour identifier les acquis, renforcer l'expérience et transposer ailleurs des mesures s'étant révélées productives, ainsi que pour détecter les failles, les erreurs ou les écarts, les rectifier ou éliminer les obstacles. L'évaluation incombe avant tout à la société.

54. Puisque l'autorité exerce le pouvoir au nom de la société, les institutions gouvernementales se doivent de ne pas se laisser dépasser par les événements. Il est donc indispensable que l'administration publique assure une formation constante pour permettre à chaque ministère ou secrétariat du gouvernement d'exécuter ses tâches.

55. Par conséquent, les différentes administrations publiques doivent se rééduquer pour apprendre à mettre en valeur leur action par le biais de la coopération, face à la nécessité pour chaque pays de s'engager dans le changement et de s'y adapter continuellement, dans le contexte national ou international, où l'influence mutuelle est inéluctable. Ainsi, le lien entre politique intérieure et politique extérieure prend tout son sens, à savoir, le fait de participer à la sphère mondiale sans renoncer à l'autodétermination – principe défendu par l'ONU.

56. Il s'agit de combler les inégalités entre les pays pour pouvoir, en dépit des fossés idéologiques existants, communiquer entre pairs et, par-dessus tout, combler les déficits de développement. Ce faisant, il faudra, au-delà de la simple solidarité, rechercher une efficacité qui se traduise par des possibilités réelles de vivre dans la dignité, tant à titre collectif qu'à titre individuel.

57. Dans ce contexte, les objectifs de développement durable sont l'occasion d'évaluer la capacité des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs des pays et du monde. C'est ainsi que le thème du Programme de développement à l'horizon 2030 – « ne pas faire de laissés-pour-compte » – trace la voie à suivre selon des critères de temps, de forme et de fond.

58. Nous avons vu comment les institutions assument des responsabilités réunissant des caractéristiques des trois types d'autorité décrits plus haut. Cela dit, à l'autorité légalement constituée vient s'ajouter, pour toute institution, une autorité morale reconnue et respectée. On peut affirmer que l'autorité institutionnelle s'oppose à la domination et se substitue à la dictature ou à l'autoritarisme, puisqu'elle s'appuie sur le consensus en tant que stratégie gouvernementale adaptée à la situation sociale, économique et culturelle du groupe ou de la communauté concernés, qu'ils se trouvent dans un village exigu ou dans un vaste pays, dans une région ou dans un continent.

59. Comme toute autorité morale, celle dont l'ONU est investie se fonde sur une somme de volontés, où chaque État Membre a une représentation égale à celle de ses pairs, et où les accords conclus participent et découlent à la fois du maintien de la paix dans le monde, de la protection des droits de l'homme et de la contribution au développement.

60. La légitimité indiscutable de l'ONU justifie son rôle moteur dans le monde, lui permettant de proposer des actions porteuses de profondes transformations – en l'occurrence, les objectifs de développement durable –, tout en s'efforçant d'orienter les travaux des autorités institutionnelles sur les plans national, régional et mondial, créant de ce fait les conditions indispensables à leur mise en œuvre dans tous ces domaines.

61. Le Programme de développement à l'horizon 2030 induit la possibilité de modifier notre culture politico-administrative, économique et sociale; il incarne un nouveau paradigme s'appuyant sur des piliers tels que le consensus et la coopération, fondés sur le droit, la justice, la liberté et la solidarité.

VI. Points communs des objectifs de développement durable

62. Les objectifs de développement durable présentent les points communs ci-après, que devront prendre en compte les administrations publiques des États à l'heure de les mettre en œuvre.

A. Préoccupation mondiale

63. La préservation de l'humanité sur Terre est le premier des buts que s'est fixé l'ONU dès ses origines, parmi lesquels figurent la paix, la recherche de solutions aux problèmes économiques, sociaux, culturels ou humanitaires à l'échelle internationale et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

64. Ces buts demeurent pertinents face aux déficits de développement, provoqués par des conflits armés à répétition, une explosion démographique, l'urbanisation, l'industrialisation et d'autres facteurs structurels, auxquels se sont ajoutés de nouveaux défis, dont les multiples causes pourraient, de prime abord, les faire apparaître comme insolubles, en dépit des engagements contractés et des efforts déployés par les gouvernements et les organismes multilatéraux.

65. La situation actuelle exige la prise de décisions radicales visant à rectifier le cours des différentes mesures prises isolément ou de manière atomisée. Une première étape vers la cohérence à l'échelle mondiale a été l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement, qui représentaient un accord sur les principaux problèmes à aborder avec le changement de siècle. Cette initiative trouve son prolongement dans les objectifs de développement durable, arrêtés et contractés par 193 pays, qui devront les mettre en œuvre en fonction de leurs conditions, capacités de développement, politiques et priorités nationales respectives, dans le cadre d'un effort global qui fédère les pays, les régions, les continents et le monde entier.

B. Vision intégrale

66. Les objectifs de développement durable permettent d'analyser de manière holistique les problèmes du monde qui sont communs, à quelques nuances près, à tous les pays. Cette vision permet d'identifier, d'une part, l'interdépendance entre les peuples, intimement liés à la sphère mondiale et, d'autre part, les multiples liens et réciprocitys entre tous les objectifs et leurs cibles.

67. Logiquement, les progrès accomplis par certains pays devraient se répercuter favorablement sur d'autres, vu les liens manifestes existant entre les différentes activités humaines – culture, science, production minière, agricole et industrielle, technologie, échanges commerciaux, migrations (volontaires ou forcées), lutte contre le changement climatique et préservation de la planète.

68. Logiquement aussi, la mise en œuvre d'un des objectifs de développement durable devrait produire un « appel d'air » bénéfique pour réaliser tous les autres, pour autant que les actions entreprises soient synchronisées et canalisées vers un même but. Ainsi, l'objectif n°1 – éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde – doit prendre en compte, outre les causes économiques du phénomène, des facteurs tels que l'accès à l'éducation et les conditions sanitaires ou l'égalité des droits et des chances, à telle enseigne qu'il devient impossible de réaliser cet objectif – tout comme les objectifs n°s 2, 4, 8 ou 10 – sans prendre en compte les 16 autres.

69. Une autre nouveauté apportée par les objectifs de développement durable est l'intégration des dimensions économique, sociale et écologique – auxquelles j'ajouterai les dimensions culturelle et politique – aux rubriques « L'humanité », « La prospérité », « La planète », « La paix et la justice » et « Les partenariats ». Cette intégration permet d'appliquer une approche systémique pour distinguer les variables et les relations de causalité, et pour fixer ainsi les priorités de travail dans chaque pays, grâce à une prise de décisions rationnelle¹⁶.

¹⁶ James G. March and Herbert A. Simon, *Teoría de la Organización* (Barcelona, Ariel, 1994).

C. Prise de conscience publique et état de droit

70. La prise de conscience publique est le fait pour les sociétés et leurs institutions de prendre conscience de leurs points forts et de leurs points faibles, du contexte dans lequel elles évoluent au moment de l'histoire qu'elles vivent et, en particulier, de l'importance qu'il y a à entreprendre des actions visant à transformer une réalité qui, aux prises avec des phénomènes de nature locale ou internationale, entrave leur plein épanouissement.

71. Les objectifs de développement durable doivent s'inscrire dans le cadre du programme politique public; c'est pourquoi, leur diffusion doit s'appuyer sur une argumentation concertée qui aide tous les acteurs à prendre conscience de l'urgence qu'il y a à résoudre les problèmes internes et, sur la base des atouts d'une interdépendance, contribue à éliminer les obstacles présents à l'échelle nationale et mondiale.

72. Cette situation suscite un esprit de réciprocité et une synergie entre les pays, qui recueillent ainsi des données d'expérience sur des problèmes analogues ayant été résolus avec succès, permettant de ce fait d'accélérer les progrès accomplis en transposant ailleurs les exemples de réussite.

73. Les objectifs de développement durable visent à concrétiser les droits fondamentaux de l'être humain et à protéger l'environnement nécessaire à leur mise en œuvre, tout en fixant des obligations concrètes liées à leur exercice. Manifestement, ils ont été formulés sur la base d'un consensus âprement négocié, avant d'être adoptés par les représentants des pays et de faire l'objet de l'engagement pris par les États signataires. Ainsi, nous pouvons affirmer que les objectifs de développement durable trouveront un terreau fertile dans les pays dotés d'un régime démocratique fondé sur l'état de droit.

74. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 fixe avant tout pour l'administration publique l'obligation d'agir de manière responsable et d'œuvrer constamment dans le respect des normes et de la déontologie de la fonction publique qui, comme nous l'avons vu, fait passer les droits de la collectivité avant tout intérêt particulier.

75. On examinera ci-après les aspects liés à la mise en œuvre des objectifs de développement durable, question des plus importantes puisque tout plan repose, pour aboutir, sur ses possibilités d'exécution.

VII. Mise en œuvre des objectifs de développement durable

76. Dans le contexte de l'administration publique, la mise en œuvre des objectifs de développement durable passe par une organisation stratégique de l'État ainsi que par la conception et la formulation de politiques publiques transversales – sectorielles, territoriales et communautaires – concomitantes dans l'espace et dans le temps.

77. On soulignera la nécessité d'identifier les politiques en vigueur dans chaque pays qui contribuent à la réalisation des objectifs, ou d'élaborer de nouvelles politiques qui s'alignent sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

78. C'est sur cette base, associant organisation et politiques, que l'on pourra établir des profils d'autorité institutionnelle, qu'il s'agisse de gérer les institutions publiques – en coordonnant d'une manière transparente, déterminée et résolue l'exécution des tâches prévues dans tous les domaines de compétence – ou d'entreprendre avec efficacité des actions spécifiques visant à surveiller l'obtention des résultats escomptés.

A. Exécution

79. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 constitue un engagement politique pris au plus haut niveau et sur le long terme : il engage chacun de systèmes politico-administratifs du monde à façonner une politique d'État adaptée à la réalité du pays et à la réalisation des objectifs de développement durable.

80. Le terme d'« exécution » peut renvoyer à trois différentes acceptions : une « macro-dimension », qui indique la voie à suivre, comme le fait le Programme de développement durable à l'horizon 2030, ainsi qu'une « méso-dimension » et une « micro-dimension », fonctionnelles et opérationnelles, qui permettent que « les choses se produisent » en mettant en œuvre une série de phases – introduction d'une question dans le programme politique public du pays, examen des mesures requises à cette fin, adoption conjointe par les autorités et les intéressés dans un cadre normatif, attribution ou obtention des ressources requises, démarrage, exécution et évaluation – entreprises par l'administration publique de manière souple et en constante interaction entre la planification, la direction et le contrôle.

81. Intimement liés entre eux, les objectifs de développement durable constituent de ce fait un modèle d'action qui requiert des processus administratifs spécifiques de la part des institutions, mis en œuvre en conformité avec l'organisation des pouvoirs publics nationaux dans les domaines géopolitiques pertinents. C'est pourquoi, le chef d'État ou de gouvernement – selon les caractéristiques du pays qu'il dirige – doit exercer l'autorité institutionnelle sous la forme d'une « macropolitique » institutionnalisée, dans le cadre des structures organiques des trois pouvoirs du gouvernement.

B. Quid des politiques publiques transversales?

82. Interdépendantes, les politiques publiques sont de nature transversale, tant il est vrai qu'une politique publique ne peut plus se limiter à une institution ou à un secteur, mais touche tout un système interinstitutionnel et intergouvernemental, et une société dûment organisée, en fonction de causes, d'idées et d'intérêts légitimes.

83. De par son thème (« ne pas faire de laissés-pour-compte »), le Programme de développement durable à l'horizon 2030 dépasse la vision purement administrative pour investir pleinement la sphère politique, incarnant un concept inclusif et intégré. La transversalité découle, d'une part, de l'interdépendance des objectifs de développement durable et, de l'autre, de l'incontournable participation responsable de la société. Elle met en évidence l'interdépendance entre le gouvernement et la société, puisque l'attribution de valeurs n'émane plus d'une source unique d'autorité, ni même des lois, mais de l'exercice participatif de l'écoute, de la

réflexion, de la proposition, de la négociation et de l'action solidairement responsable entre la population et le gouvernement.

84. Il en ressort que, pour formuler des politiques transversales, il faut impérativement se départir des dogmatismes, c'est-à-dire, d'une part, de la vision mercantiliste qui vante sans modération les prétendues vertus de la concurrence sur le marché et, d'autre part, de celle qui prône que l'État-gouvernement est le seul responsable de la chose publique et du bien-être de la collectivité. Si l'une et l'autre visions s'affrontent régulièrement et, souvent, avec violence, elles n'en ont pas moins échoué à régler le conflit sur le fond, qui s'accroît du fait de la présence d'inégalités et d'intérêts visant au maintien du statu quo.

85. Pour parvenir à un développement équilibré dans les domaines politique, économique, social et écologique, il est indispensable avant tout de créer une culture du partage des responsabilités dans la gestion de la sphère publique entre le gouvernement, la société organisée et les citoyens. En effet, ce n'est qu'en parvenant à renforcer les valeurs d'une coexistence démocratique, légale et productive sur le plan social que l'on pourra concrétiser l'innovation que représente le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

86. En se fondant sur les politiques publiques transversales induites par les objectifs de développement durable, le chef d'État ou de gouvernement, conjointement avec les acteurs sociaux et avec la participation des groupes les plus vulnérables, pourra définir un programme politique qui lui permettra d'évaluer et, au besoin, de rectifier, la direction empruntée pour mettre en œuvre les objectifs. Par conséquent, la gouvernance, qui est à la base de l'exercice du pouvoir politique – investi de l'autorité –, sera orientée par une définition précise des politiques publiques transversales destinées à appuyer le Programme.

87. Ainsi, aux fins de cette approche transversale, il faut que chaque acteur non seulement pose des diagnostics et formule des demandes, mais également qu'il définisse ses tâches et assume ses responsabilités en matière de mise en œuvre. Dans ce contexte, la politique publique pourra être considérée comme transversale si – et seulement si – les gouvernements et les sociétés s'engagent à apporter des solutions conjointes, bilatérales ou multilatérales aux problèmes et aux difficultés que suscite la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

C. Organisation et coordination stratégiques

88. Comme on l'a vu à la section V, la politique d'État peut se décomposer en trois types de politiques : les politiques gouvernementales proprement dites (globales et touchant au gouvernement même), les politiques publiques (appliquées conjointement par le gouvernement et la société organisée) et les politiques citoyennes (fixées en collaboration avec les citoyens). Ces trois types de politiques doivent agir dans toutes les divisions gouvernementales du pays mais ils doivent être compatibles entre eux si l'on veut éviter de compromettre l'unité qu'un tel effort nécessite.

89. Pour assurer cette mise en œuvre avec le plus d'efficacité, il faudra s'appuyer sur les structures officielles légalement reconnues, tant dans le domaine sectoriel que sur le plan territorial, dans les trois sphères du pouvoir, en établissant des voies de communication interinstitutionnelle facilitant la coordination horizontale.

90. Dans ce sens, il est proposé d'attribuer aux structures administratives et gouvernementales existantes des responsabilités qui s'articulent autour des cibles liées à chaque objectif de développement durable; de renforcer l'autorité des institutions et de la société, sous la direction du chef d'État ou de gouvernement, pour ce qui est de concevoir et d'exécuter des politiques publiques pouvant être transposées ailleurs, et de coordonner des actions verticales (intergouvernementales) et horizontales (interinstitutionnelles) en évitant les écueils bureaucratiques et en privilégiant la prise de décisions associant les secteurs social et privé.

91. La structure nationale devrait pouvoir être transposée aux niveaux infranational et local, dans des comités régionaux et des organes locaux, ou dans toute autre modalité d'organisation territoriale, conformément au système politico-administratif correspondant. Ces structures pourraient à leur tour tirer parti de l'expérience acquise au fil du temps. C'est ainsi que, sans compromettre l'autorité nationale, la capacité d'adaptation de chaque région se manifesterait dans un cercle vertueux évolutif.

92. Une telle organisation n'exige pas la création de postes publics mais tire parti des programmes et budgets prévus et de la pyramide des effectifs existante, ainsi que du dévouement et des compétences des fonctionnaires de chaque institution, qui alignent leurs tâches ordinaires sur les tâches extraordinaires exigées par la mise en œuvre de chaque objectif de développement durable.

D. Formation de l'autorité

93. Assujettie à l'autorité du chef d'État ou de gouvernement, chaque institution doit établir sa propre autorité dans son domaine de compétence, afin de l'exercer de manière à atteindre les buts escomptés. La direction d'une telle institution devra organiser à l'interne un exercice de recherche du type d'autorité institutionnelle qui lui convient le mieux.

94. Il s'agit, ce faisant, de partager et de répartir les responsabilités au cas par cas. Ainsi, chaque institution devra exercer son autorité pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable dans son domaine de compétence, en appliquant des politiques s'insérant dans le cadre plus large de la politique de l'État.

95. À ce stade, il importe, pour établir le profil de la direction de l'institution, de préciser les compétences requises en matière d'organisation, de direction, de supervision et de motivation, sur la base de la hiérarchie établie par le cadre normatif, complétées par les qualités personnelles des fonctionnaires concernés.

96. Sur le plan opérationnel, les dirigeants doivent provenir de l'institution; aussi faut-il également identifier, motiver et promouvoir des individus dotés d'un sens de l'engagement, familiers des buts et procédures institutionnels, reconnus par leurs supérieurs, aptes à coopérer avec leurs pairs, acceptés par leurs collaborateurs, désireux de former des équipes de travail et d'en faire partie, et capables d'empathie, puisqu'ils devront mener à bonne fin les programmes pertinents et faire la liaison avec différents types de dirigeants – traditionnels, charismatiques ou institutionnels – afin de formuler des politiques citoyennes à l'appui des objectifs de développement durable.

E. Inventaire des politiques publiques

97. Tout gouvernement se dote d'un projet de nation qui prend en compte les attentes de la société, auxquelles il vise à répondre dans le cadre de son mandat; d'où l'importance d'établir des plans et programmes qui s'alignent sur le travail du gouvernement.

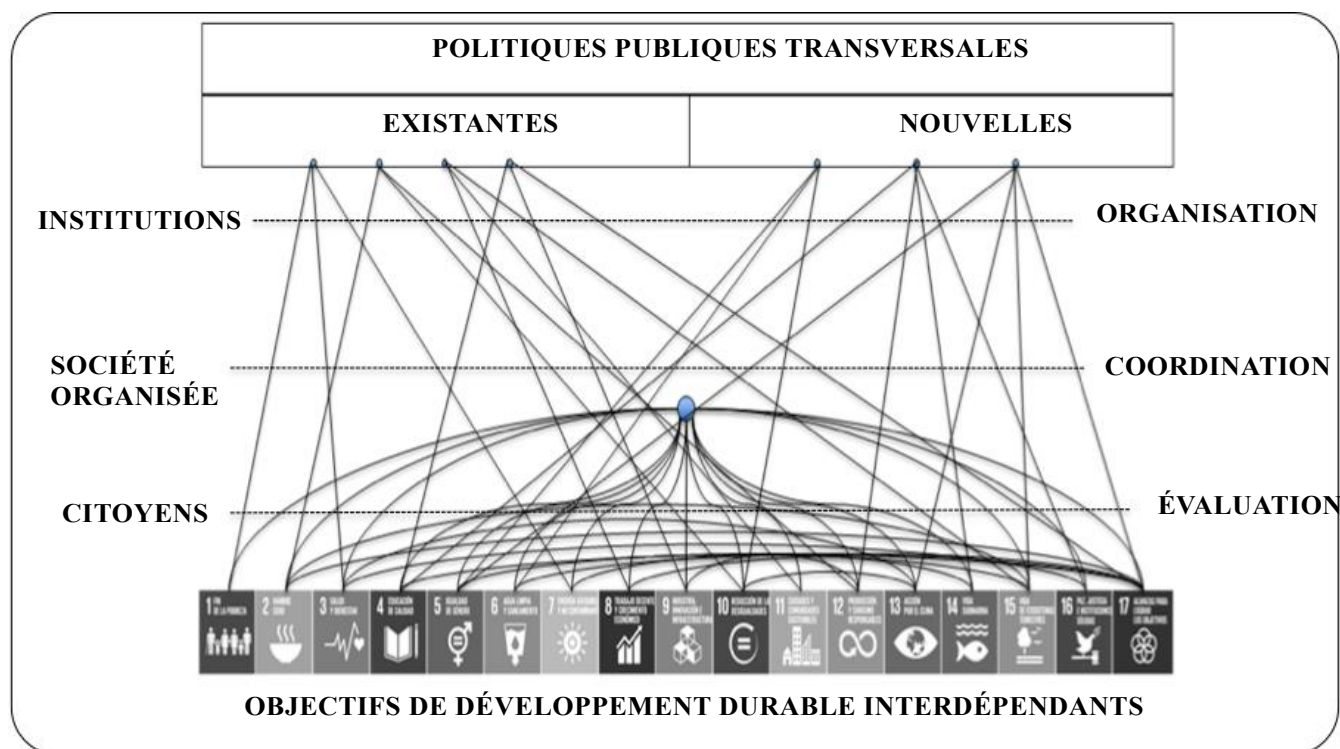
98. Pour autant, la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ne part pas du néant : elle s'appuie sur la possibilité d'intégrer toute une gamme de stratégies, de programmes et d'initiatives qui se sont révélés efficaces pour régler les problèmes envisagés dans les objectifs de développement durable.

99. Aussi conviendra-t-il de dresser des inventaires des politiques publiques existantes. En effectuant ce travail minutieux de définition des catégories transversales, on identifiera leur corrélation avec un ou plusieurs des objectifs de développement durable, pour construire des familles de politiques publiques pertinentes pour le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il s'agira ensuite d'établir les priorités de mise en œuvre de ces dernières dans chaque pays, région ou localité.

100. Parallèlement, il importera de déceler les thèmes absents, pour concevoir et élaborer des politiques publiques visant spécifiquement à combler les « vides » dans la réalisation des objectifs, ce qui permettra d'améliorer la compréhension mutuelle et le partage des responsabilités entre les institutions et les intéressés.

101. En résumé, les politiques publiques existantes, dûment identifiées et évaluées à la lumière du Programme de développement durable à l'horizon 2030, auxquelles s'ajouteraient les nouvelles politiques élaborées en fonction des objectifs de développement durable, constitueraient une « panoplie » qui, une fois structurée, permettrait le fonctionnement de la chose publique. Il s'agit donc d'ordonner la trame complexe des multiples et diverses composantes du système représenté dans la figure III.

Figure III
Complexité de la mise en œuvre des objectifs de développement durable



1. Éliminer la pauvreté. 2. Éliminer la faim. 3. Santé et bien-être. 4. Éducation de qualité. 5. Égalité des sexes. 6. Eau potable et assainissement. 7. Énergie abordable et propre. 8. Travail décent et croissance économique. 9. Industrie, innovation et infrastructure. 10. Réduire les inégalités. 11. Villes et établissements durables. 12. Consommation et production durables. 13. Lutter contre les changements climatiques. 14. Ressources marines. 15. Écosystèmes terrestres. 16. Paix, justice et institutions efficaces. 17. Partenariat pour le développement durable.

Évaluation

102. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 engage les pays qui l'ont signé à adopter des systèmes de suivi et d'examen des progrès graduellement accomplis dans sa mise en œuvre, grâce à la collecte, à la systématisation, à l'interprétation et à la diffusion de données pertinentes, exactes, objectives, claires, pouvant être consultées par les intéressés et, de ce fait, fiables.

103. Sur la base des objectifs du Millénaire pour le développement (2000-2015), chaque pays a conçu et testé des méthodes de suivi et d'évaluation à l'aune de buts et d'indicateurs, dont certains se sont révélés utiles au point qu'on peut encore les utiliser, en les adaptant aux objectifs de développement durable, en association avec de nouveaux critères.

104. Vu la nécessité d'un suivi et d'une évaluation, on peut espérer que les gouvernements seront disposés à divulguer leurs informations, en toute transparence et dans leur intégralité. Il faudra promouvoir la reddition de comptes et l'établissement de rapports de qualité afin de favoriser la coopération internationale, moyennant la mise en commun des pratiques optimales et des enseignements tirés;

naturellement, il faudra que les procédures d'évaluation soient conformes aux critères établis sur le plan national en la matière.

105. Puisque les objectifs de développement durable exigent que chaque pays établisse une feuille de route pour leur mise en œuvre, il faudra en définir précisément le point de départ et le but recherché. On notera que la plupart des pays sont déjà dotés de pratiques et de ressources statistiques permettant de mesurer les effets des actions entreprises, selon un calendrier préétabli, assorti de délais à court, moyen ou long terme, ce qui aidera à obtenir des résultats démultipliés.

106. Dans le domaine de l'administration publique, il importera, pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable, d'évaluer :

- a) Les plans d'action prévus pour les traiter chacun séparément, compte tenu de leur interdépendance;
- b) L'efficacité de la coordination s'agissant d'éliminer les déphasages, chevauchements ou répétitions inutiles, afin d'éviter la redondance d'efforts, le gaspillage des ressources et les pertes de temps;
- c) Les programmes de communication sociale en relation avec chaque objectif, afin de veiller à ce que le message soit reçu et que les réponses soient recueillies auprès des destinataires grâce à des enquêtes, sondages ou entretiens utilisant les moyens classiques et les technologies actuelles¹⁷;
- d) La participation de la société aux différentes sphères du gouvernement et dans différents domaines, afin de connaître son degré d'engagement et le niveau de responsabilité qu'elle assume;
- e) Les effets et les résultats concrets, mesurés grâce à un système qui permette de comparer « l'avant », le « pendant » et « l'après » des mesures prises par tous les acteurs dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

F. Les multiples dimensions de la mise en œuvre des objectifs de développement durable

107. Enfin, notre réflexion nous mène à examiner de manière intégrée les différentes dimensions dans lesquelles évolueront les idées, accords, plans, programmes, décisions, ressources et initiatives consécutives à la signature, par les États Membres de l'ONU, du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Désormais, il importe pour chaque pays de travailler à l'interne afin de concrétiser les objectifs de développement durable dans les dimensions suivantes :

- a) Politique : afin d'inciter les gouvernements infranationaux et locaux, partis politiques, parlements ou congrès, pouvoirs judiciaires, organismes faïtières (entreprises, syndicats), universités, médias, organisations non gouvernementales, à prendre des décisions et des engagements;
- b) Technique : afin de gérer les contributions de la communauté scientifique aux connaissances de fond concernant les objectifs de développement durable et l'application des méthodes et procédures adaptées à chacun des objectifs;

¹⁷ Manuel Castells, *Comunicación y Poder* (México, Siglo XXI, 2012).

c) Administrative : afin de renforcer l'activité de l'administration publique (direction, coordination, contrôle, évaluation), d'identifier des mécanismes de participation et de mobilisation de ressources et, conjointement avec la société, d'établir des priorités en matière de développement, de définir des indicateurs et de prévenir les risques, notamment, de conflits idéologiques ou d'intérêts économiques et politiques, autour de la mise en œuvre des objectifs de développement durable;

d) Sociale : afin de sensibiliser les citoyens à l'importance des objectifs de développement durable, de les motiver à titre individuel et collectif, de les associer à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux décisions de politique publique, et de mettre en valeur le capital humain et les types d'autorité porteurs de transformation.

VIII. Conclusion

108. Les objectifs de développement durable représentent une évolution fondamentale dans l'ordre mondial; loin de s'appuyer sur la force militaire ou la puissance économique, ils se fondent sur la coopération, la solidarité et la recherche du développement – celui-ci s'entendant de l'intégration socioéconomique et politique – afin d'améliorer les conditions de vie de l'humanité et de garantir la préservation de la planète, comme le prévoit le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

109. Les objectifs de développement durable sont liés à la responsabilité des gouvernements, mais celle-ci devra reposer sur une société consciente de sa valeur et sur des institutions assumant un rôle moteur et qui, fédérées et officialisées, composent le capital humain et social indispensable à un changement bénéfique pour la société, dès lors qu'il encourage la créativité et l'imagination dans l'innovation.

110. Comme on l'a vu dans le présent document, cette tâche requiert des accords et une coordination sur les plans international, régional, national et local; l'adoption de décisions concertées; l'exécution d'initiatives conjointes entre la société et le gouvernement, ainsi que le suivi des progrès accomplis et de leurs incidences – toutes choses qui seront faisables si les institutions jouent leur rôle moteur vis-à-vis de la société, si ce rôle est renforcé et si on s'ouvre à la participation de nouveaux acteurs à la conception et à l'exécution de politiques publiques à l'appui des objectifs de développement durable.

111. En somme, la mise en œuvre est le processus décisif pour atteindre les cibles établies pour chaque objectif. Elle n'a que faire de rhétoriques spécieuses puisqu'elle se mesure à l'aune des résultats : leur obtention est le plus grand des défis.