



Conseil économique et social

Distr. générale
24 janvier 2019
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Dix-huitième session

8-12 avril 2019

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen des progrès accomplis pour réaliser
l'objectif de développement durable n° 16**

Progrès accomplis concernant les composantes institutionnelles suivantes de l'objectif de développement durable n° 16 : accès à l'information, transparence, participation et responsabilité

Note du Secrétariat

Résumé

La présente note contient des informations sur les dernières évolutions concernant les composantes institutionnelles suivantes de l'objectif de développement durable n° 16 : accès à l'information, transparence, participation et responsabilité. Les tendances à l'échelle mondiale et les évolutions institutionnelles à l'échelle nationale des 20 dernières années y sont passées en revue ainsi que ce que l'on sait de l'efficacité et des retombées de différentes initiatives. Enfin, y sont formulées des conclusions qui pourront alimenter les débats du Comité d'experts de l'administration publique sur la question.

Le suivi de l'évolution des composantes institutionnelles des objectifs de développement durable pose des difficultés. Il n'existe pas de système global à même de fournir des informations simples et directement exploitables sur les tendances de toutes les composantes institutionnelles examinées dans la présente note, ce pour tous les pays. De manière générale, à l'heure d'évaluer la performance d'une initiative, nous disposons davantage d'éléments sur son déroulement (moyens et produits) que sur ses résultats et ses retombées plus larges.

Ces 20 dernières années ont connu une élaboration constante d'instruments juridiques internationaux et nationaux, accompagnés d'autres initiatives, ayant pour objet d'encadrer les changements institutionnels liés aux principes institutionnels examinés dans la présente note. L'évolution rapide de l'informatique a continué de modifier le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques et institutions ayant trait à

* E/C.16/2019/1.



la transparence, à la participation et à la responsabilité. Il est incontestable que cette période a vu l'adoption d'une série de lois sur l'accès à l'information, l'adoption de nouvelles normes et règles de transparence des finances publiques, la production de données publiques en libre accès et la mise en place de nouveaux canaux permettant la participation directe des citoyens, évolution qui peut être considérée à première vue comme signe de progrès.

Cependant, à l'heure de considérer les résultats et les retombées des changements observés, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble précise des progrès accomplis. Les retombées des initiatives en faveur de la transparence, de la responsabilité et de la participation varient fortement. Il y a généralement un écart entre les avantages prévus et les incidences effectives. De vagues hypothèses sur les liens entre des actions ou des processus donnés et leurs résultats attendus génèrent souvent des attentes insatisfaites. Des études récentes ont souligné qu'il était important d'avoir recours à des stratégies générales combinant plusieurs instruments au lieu d'utiliser des mécanismes institutionnels distincts. Les experts insistent tous sur le fait que le contexte est important et que les instruments institutionnels ne sont pas reproductibles.

L'objectif de développement durable n° 16 constitue un cadre approprié pour examiner les institutions sous un angle général. Globalement, les objectifs de développement durable et leurs cibles offrent aux pays une grille qui leur permet de repérer les sources d'informations disponibles dans tous les secteurs pertinents aux fins de l'évaluation des progrès accomplis en matière de composantes institutionnelles.

I. Introduction

1. Les institutions sont indispensables à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de tous les objectifs de développement durable. La question des institutions occupe une large place dans le Programme 2030 et les objectifs de développement durable, que ce soit sous la forme d'un thème transversal présent dans de nombreux objectifs ou au titre du thème central de l'objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Le renforcement des institutions nationales comme moyen de réaliser les objectifs de développement durable est considéré comme une priorité par de nombreux États Membres, comme il ressort de leurs exposés au Forum politique de haut niveau pour le développement durable.

2. À sa dix-septième session, le Comité d'experts de l'administration publique a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa dix-huitième session l'examen des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de développement durable n° 16. Cette décision est liée au premier examen de l'objectif 16 par le Forum politique de haut niveau pour le développement durable, qui doit se tenir en juillet 2019.

3. La présente note vise à faire le point des évolutions au niveau national concernant les principes institutionnels suivants mis en avant dans les cibles de l'objectif 16 : a) la transparence, notamment l'accès à l'information ; b) la participation et le caractère ouvert des processus de prise de décisions ; c) la responsabilité. Ces principes s'appliquent aux institutions en général, que ce soit au niveau systémique ou au niveau d'objectifs spécifiques. Ils font partie des principes de gouvernance efficace au service du développement durable présentés par le Comité et auxquels le Conseil économique et social a souscrit en 2018^{1, 2}.

4. La présente note met en lumière les difficultés conceptuelles et pratiques rencontrées pour définir la notion de progrès concernant ces composantes et évaluer ces progrès. Elle comprend les résultats d'enquêtes menées sur les tendances à l'échelle mondiale et les évolutions institutionnelles à l'échelle nationale des 20 dernières années ainsi que des informations sur ce que l'on sait de l'efficacité et des retombées de différentes initiatives³. Enfin, y sont formulées des conclusions à même d'alimenter les débats du Comité sur ces questions.

5. La présente note est axée sur le secteur public. Elle n'examine pas le rôle joué par les États aux fins de l'application des principes de transparence et de responsabilité dans le secteur privé, qui est indispensable à la réussite des objectifs de développement durable, mais elle aborde les dispositifs de gouvernance hybride tels que les multipartenariats.

¹ Voir résolution 2018/12 du Conseil économique et social, par. 10 et Documents officiels du Conseil économique et social, 2005, Supplément n° 24, par. 31 (E/2018/44-E/C.16/2018/8).

² Faute de place, les évolutions concernant d'autres composantes ou principes institutionnels clefs, tels que la non-discrimination et la lutte contre la corruption, ne sont pas traitées dans le présent document. Elles seront passées en revue dans de prochaines publications de la Division des institutions publiques et de l'administration numérique du Département des affaires économiques et sociales, notamment dans l'édition 2019 du *Rapport mondial sur le secteur public*.

³ L'efficacité des dispositifs institutionnels n'est évaluée ici qu'en termes de transparence, de responsabilité et de participation. Les aspects ayant trait à la compétence, à l'élaboration de politiques rationnelles et à la collaboration proposés par le Comité dans ses principes de gouvernance efficace n'ont pas été approfondis.

II. Difficultés rencontrées dans l'évaluation des progrès accomplis dans les composantes institutionnelles

6. Évaluer les dimensions institutionnelles de l'objectif 16 pose différents problèmes qui font qu'il est difficile de déterminer les progrès accomplis concernant une dimension donnée. Ces problèmes sont brièvement décrits ci-dessous, car ils ont une incidence sur les efforts visant à examiner les tendances globales.

7. Comme d'autres domaines couverts par les objectifs de développement durable, les thèmes dont traite l'objectif 16 faisaient déjà l'objet de travaux avant l'adoption des objectifs de développement durable. La transparence, la responsabilité, la participation et d'autres principes institutionnels sont de vastes concepts abordés différemment par les chercheurs et les professionnels appartenant à différentes disciplines. Les diverses communautés de spécialistes, notamment les institutions internationales qui encouragent les travaux sur la gouvernance, en font des lectures différentes.

8. De manière générale il est difficile de définir la notion de progrès concernant les différentes composantes institutionnelles examinées dans la présente note. Cela est dû, notamment, au fait que pour chaque composante, la désirabilité du changement quelle que soit l'orientation de celui-ci n'est pas facile à déterminer a priori car le changement peut entrer en conflit avec l'application d'autres principes institutionnels ou relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, pour déterminer le degré de transparence qui est « approprié » dans un environnement donné, il est nécessaire de trouver l'équilibre entre respect de la vie privée et sécurité, entre autres facteurs. Il est important de noter que dans une société, différents groupes peuvent avoir des opinions fort divergentes sur la façon de réaliser cet équilibre. La vision que les populations ont du monde variant selon les sociétés, les choix institutionnels qui reflètent le mieux le consensus en la matière varie d'une société à l'autre. De même, dans chaque pays, les décisions relatives à cet équilibre peuvent changer avec le temps en raison d'évolutions sociales, politiques ou technologiques.

9. La difficulté vient également des liens qui existent entre les principes institutionnels examinés ici. Ces derniers se caractérisent par des interactions causales et dynamiques et le contexte est un facteur essentiel pour comprendre la teneur de ces interactions et les résultats qu'elles engendrent par exemple en matière d'amélioration des services ou d'instauration de la confiance. Ainsi un changement institutionnel se traduisant par plus de transparence dans un contexte donné pourra avoir un effet différent dans un autre contexte. Il est par conséquent souvent difficile d'établir un état de référence ou de faire un état des lieux pour les différents principes.

10. Chaque composante donne encore lieu à des débats conceptuels au sujet de ce qui détermine les résultats en matière de développement, c'est-à-dire le lien entre la mise en place d'institutions et de processus dans un domaine donné (par exemple l'accès à l'information) et leur incidence sur la société (par exemple un meilleur accès aux services publics ou la diminution de la corruption). Il est donc difficile de donner une définition claire et valide pour tous les contextes et toutes les périodes de ce qu'est le progrès pour de vastes principes tels que la responsabilité ou la transparence. En conséquence, le progrès ne peut être défini de manière pertinente que par rapport à des dynamiques et contextes politiques et institutionnels locaux. Le Comité a pris en compte cette hétérogénéité et cette dépendance à l'égard du contexte national lorsqu'il a élaboré ses principes de gouvernance efficace.

11. L'objectif 16 recouvre un ensemble de domaines divers qui ont donné lieu chacun à des modes d'évaluation différents. Chaque domaine est le théâtre de débats conceptuels visant à déterminer ce qui doit être mesuré et comment il faut le mesurer.

Afin d'en témoigner, chacun des principes institutionnels examinés ici est associé à plusieurs indicateurs et indices qui ont été mis au point pour mesurer différentes composantes et sous-composantes. Ces indicateurs, qui sont le fruit de différentes initiatives, ont différents champs d'application, illustrent la diversité des théories ou hypothèses sous-jacentes au sujet de la gouvernance et ont différentes raisons d'être en matière de progrès. La plupart des indicateurs sont complexes et peuvent être difficiles à interpréter hors contexte. La méthodologie associée aux indices a tendance à évoluer fréquemment, si bien qu'il est difficile de trouver des séries de longue durée. Une des conséquences de cette multiplicité des manières de procéder est que différentes études sur un même sujet peuvent parfois mettre en évidence des tendances contradictoires⁴.

12. Il est très difficile de mesurer l'efficacité et les incidences des dispositifs institutionnels. De manière générale, l'efficacité des institutions publiques est la mesure dans laquelle elles remplissent les objectifs pour lesquels elles ont été créées. Leur efficacité est toujours définie par rapport à un but ou objectif extérieur. Dans le cas des objectifs de développement durable, c'est la mesure dans laquelle les institutions sont à même d'apporter un appui à la réalisation de cibles et d'objectifs donnés qui devrait déterminer leur efficacité. Il convient de faire une distinction entre deux degrés ou types d'efficacité, en considérant d'une part les résultats immédiats, c'est-à-dire si les institutions atteignent leurs objectifs, de l'autre les retombées plus larges, c'est à dire si les institutions ont des incidences positives sur les citoyens, qu'il s'agisse de qualité de la vie, de services publics, de participation citoyenne ou d'autres composantes du bien-être des citoyens. On trouvera au tableau 1 des exemples de questions génériques et de composantes à prendre en considération dans le cadre de l'évaluation des moyens, des processus, des produits, des résultats et des incidences concernant les principes institutionnels étudiés dans la présente note.

13. Les études dans le domaine de la gouvernance sont généralement axées principalement sur les moyens et les processus, moins sur les résultats et encore moins sur les incidences. Un grand nombre d'initiatives ayant trait à la transparence, à la responsabilité et à la participation ont fait l'objet d'évaluations qualitatives, mais les méta-analyses les concernant sont rares (celles connues des auteurs sont signalées plus loin).

⁴ Les indicateurs relatifs à l'objectif 16 sont traités dans une autre note du Secrétariat portant sur la mise en correspondance des principes d'une gouvernance efficace au service du développement durable avec les pratiques et les résultats, élaborée pour la dix-huitième session du Comité (E/C.16/2019/4).

Tableau 1

Grille d'analyse aux fins de l'évaluation de l'efficacité des initiatives concernant les principes institutionnels figurant dans l'objectif 16

<i>Principe institutionnel</i>	<i>Moyens et processus</i>	<i>Produits</i>	<i>Résultats</i>	<i>Incidences</i>
Accès à l'information	Adoption de lois sur l'accès à l'information et création des institutions connexes Adaptation des organisations pour répondre aux exigences énoncées dans les lois sur l'accès à l'information, notamment en matière de ressources et de renforcement des activités	Nombre de requêtes auprès des institutions publiques Suite donnée aux demandes d'information Mesures de mise en conformité avec ces lois prises par les institutions	Volume et type d'informations divulguées, au fil du temps Utilisation des informations reçues par les demandeurs Évolution du comportement des agents publics et des organismes publics	Les citoyens se sentent-ils en mesure de demander des informations à leur gouvernement ? Les informations fournies ont-elles enrichi le débat public ? Les informations fournies ont-elles contribué à renforcer la responsabilité du secteur public ? Les informations fournies ont-elles contribué à améliorer les services publics ou l'efficacité des institutions publiques ?
Transparence	Initiatives nationales en matière de données publiques en libre accès Adoption d'un cadre législatif ordonnant ou encourageant la communication d'informations (ciblée ou non)	Informations produites et publiées par les organismes publics Mesures de mise en conformité avec la loi	Types d'informations davantage disponibles ou moins disponibles que par le passé Évolution de la perception de la transparence	Les informations publiées suite aux initiatives en matière de données publiques en libre accès et aux demandes de divulgation sont-elles pertinentes et utiles aux citoyens, aux organisations non gouvernementales et aux entreprises ? La communication d'informations a-t-elle contribué à améliorer les services publics ? La communication d'informations a-t-elle contribué à renforcer la

<i>Principe institutionnel</i>	<i>Moyens et processus</i>	<i>Produits</i>	<i>Résultats</i>	<i>Incidences</i>
Prise de décisions participative et associant toutes les parties	<p>Évolution du cadre législatif concernant la participation</p> <p>Création de mécanismes et de canaux de participation</p> <p>Changements institutionnels pour accueillir et gérer des mécanismes de participation dans les institutions publiques</p>	<p>Nombre d'événements et de canaux de participation créés</p> <p>Nombre de personnes appartenant à différents groupes sociaux intégrés aux mécanismes de participation</p>	<p>Incidences de la participation sur la prise de décisions et l'affectation des ressources</p> <p>Contribution de la participation au renforcement de la réactivité et de la qualité des services publics</p> <p>Évolution du mode d'interaction des agents publics avec les citoyens</p> <p>Évolution de la manière dont les citoyens perçoivent la participation et l'autonomisation</p>	<p>responsabilité du gouvernement ?</p> <p>Quelle est la place faite aux processus de participation dans l'espace civique ?</p> <p>Dans quelle mesure les processus de participation changent-ils les dynamiques sociales, notamment la participation citoyenne ?</p> <p>Dans quelle mesure les processus de participation sont-ils affectés par les relations de pouvoir ?</p> <p>Les processus de participation ont-ils contribué à renforcer la confiance accordée au Gouvernement ?</p>
Responsabilité	<p>Dispositions légales ou constitutionnelles en faveur de la responsabilité du Gouvernement</p> <p>Charte de la fonction publique</p> <p>Processus organisationnels en faveur de la responsabilité (par exemple gestion de la performance)</p>	<p>Respect des processus formels pour la communication de l'information et le contrôle au niveau des pouvoirs publics</p> <p>Application de mesures en faveur de la responsabilité dans la fonction publique</p>	<p>Résultats de processus formels de contrôle, y compris les éventuelles sanctions</p> <p>Résultats des mécanismes de responsabilité interne dans les organismes publics.</p>	<p>Les contre-pouvoirs institutionnels sont-ils renforcés ?</p> <p>Quelle est l'évolution de la déontologie et de la motivation dans le service public ?</p> <p>Les fonctionnaires sont-ils plus à l'écoute du grand public ?</p>

III. Tendances institutionnelles et efficacité en la matière

A. Transparence

14. Aux fins de la présente note, la transparence peut être définie comme le principe selon lequel le grand public a la possibilité d'obtenir des informations sur les opérations, les structures, les processus de prise de décisions, les résultats et la performance du secteur public. Elle recouvre de nombreux sous-ensembles et domaines de spécialité. Quatre catégories de transparence sont traitées ici : les cadres d'accès à l'information ; la divulgation obligatoire ou « transparence ciblée » ; la communication volontaire et proactive d'informations par les gouvernements, notamment avec les données publiques en libre accès ; et la transparence des finances publiques.

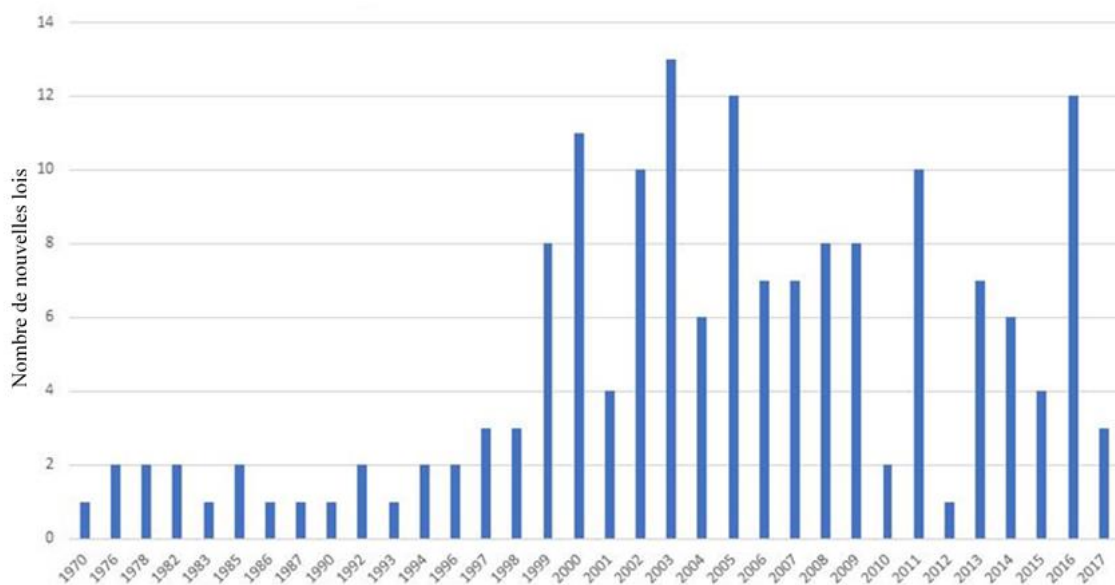
Cadres d'accès à l'information

15. L'accès à l'information est fortement lié à la transparence et est souvent considéré comme une partie intégrante de celle-ci, mais il trouve ses origines dans les droits de l'homme. La notion de droit à l'information figure dans la législation internationale depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme, signée en 1948, dont l'article 19 porte sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Depuis lors, plusieurs instruments juridiques internationaux ont été élaborés, notamment au niveau régional, comme la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), adoptée en 1998. L'élaboration de régimes nationaux d'accès à l'information a débuté plus tôt que d'autres initiatives modernes en matière de transparence.

16. Au niveau national, le droit à l'information est régulé par des lois sur l'accès à l'information, également appelées lois sur le droit à l'information ou sur la liberté d'information. De plus, les lois sectorielles, par exemple sur l'environnement, la protection des consommateurs, la lutte contre la corruption ou les marchés publics, régulent souvent l'accès à des types particuliers d'information. En 2017, 118 pays avaient adopté une loi ou une politique au sujet du droit à l'information, 113 qui avaient adopté des lois et cinq qui avaient pris des décrets nationaux ou mis en place des politiques (voir également la figure I). De plus, le droit à l'information est mentionné explicitement dans la constitution de 90 pays. Plus de 40 pays ont engagé un processus d'adoption d'une loi sur le droit à l'information, un projet de loi ayant été déposé ou étant en instance.

17. L'application des instruments nationaux et internationaux pose plusieurs problèmes. Les dispositions des instruments internationaux relatives à l'accès à l'information sont souvent de caractère général et ne donnent pas de détails pratiques sur l'application au niveau national. De nombreux instruments internationaux restent vagues ou fixent seulement des standards minimums, souvent principalement de procédure, mais ils n'empêchent pas les pays d'adopter des mesures plus strictes. Les formulations employées dans les instruments internationaux laissent souvent une marge d'interprétation. Même quand ils prévoient clairement certains droits ou obligations, dans les faits ceux-ci ne sont pas toujours respectés par les pays. De plus, les lacunes des systèmes juridiques nationaux peuvent réduire les incidences que les instruments internationaux pourraient avoir.

Figure I
Nombre de nouveaux décrets ou lois sur la liberté de l'information au niveau national ou fédéral (1970-2017)



Source : Open Society Justice Initiative, 2017, liste de pays qui garantissent le droit d'accès à l'information par des lois ou des décrets au niveau national ou fédéral.

18. Alors que des lois sur l'accès à l'information existent dans de nombreux pays, elles n'ont pas toutes été appliquées de manière efficace. Les principaux problèmes sont les suivants : non-conformité, application insuffisante et faible contrôle de l'application. Dans de nombreux pays, les demandes d'information sont souvent rejetées. Les principales difficultés d'application sont les suivantes : manque de clarté du cadre juridique ; manque d'indépendance des organes de contrôle ; manque de volonté politique concernant l'application de la loi ; manque de ressources humaines et financières ; manque de programmes de formation et de renforcement des capacités destinés aux agents publics ; inefficacité des systèmes de gestion ; faible connaissance du public des droits des citoyens.

19. Comme nous pouvons le voir dans les études longitudinales sur les régimes nationaux d'accès à l'information, les gouvernements et les institutions publiques ont adapté leurs pratiques à l'obligation d'information d'une manière qui ne favorise pas toujours la transparence. L'augmentation de la transparence théorique peut s'accompagner de restrictions sous de nombreuses formes quant aux types de matériels accessibles au public. Dans un contexte plus large, une plus grande transparence des pouvoirs publics peut aller de pair avec des menaces qui pèsent sur la vie privée et une surveillance accrue.

20. Les instruments internationaux et les règles d'accès à l'information qui en découlent n'obligent généralement pas les entreprises du secteur privé à divulguer des informations, même lorsqu'elles remplissent des missions de service public ou fournissent des services publics. Ces entreprises peuvent invoquer la confidentialité commerciale pour empêcher l'accès à l'information (les données sur les polluants provenant d'installations industrielles, par exemple). La même chose s'observe souvent chez les organismes indépendants qui n'ont pas de ministère de tutelle. Certains pays ont toutefois modifié leurs lois relatives à l'accès à l'information de manière à inclure le secteur privé dans certaines conditions (par exemple les organisations privées qui reçoivent des fonds publics) et certains secteurs d'activité.

21. Il existe à ce jour relativement peu de travaux et de preuves empiriques attestant de l'efficacité des instruments encadrant l'accès à l'information. La plupart des études menées portent sur les résultats des régimes d'accès à l'information dans les institutions publiques, que ce soit en termes de processus ou de respect des règles. Plusieurs études ont été faites sur l'effet des lois relatives à l'accès à l'information sur l'évolution des institutions. Une vaste étude réalisée en 2006 par l'Open Society Justice Initiative a montré que, dans l'ensemble, les lois sur la liberté de l'information augmentaient la réactivité des agents des administrations publiques. Des études de cas ont montré que les lois autorisant l'accès aux données avaient des retombées sociales positives, en particulier lorsqu'elles étaient assorties de mesures promouvant la participation et l'autonomisation, par exemple dans le cadre d'initiatives de responsabilité sociale.

Divulgence obligatoire des informations

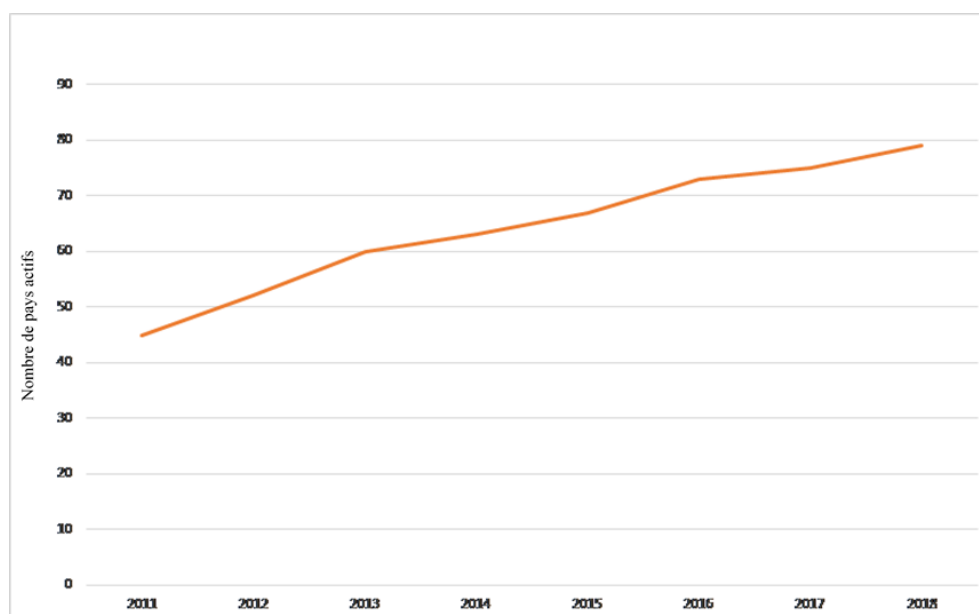
22. Une grande partie des informations divulguées par les organismes publics ou les entreprises privées fournissant des services publics le sont en application de lois ou de réglementations. C'est le cas, entre autres, des comptes publiés par les entreprises, des résultats scolaires publiés par les ministères de l'éducation, des indicateurs de qualité de l'eau publiés par les services de distribution, de l'étiquetage des produits alimentaires, et des frais inclus dans les produits financiers (prêts hypothécaires, par exemple). Cette exigence de transparence a augmenté au fil des ans dans de nombreux secteurs, le plus souvent dans le cadre d'un renforcement du principe de responsabilité et d'une amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens. Ces principes de « transparence ciblée » étant appliqués dans un grand nombre de domaines, ils n'ont pas été recensés à l'échelle internationale, ni même à l'échelle nationale.

23. L'efficacité des politiques de communication de l'information et leurs incidences sur la sensibilisation du public, les choix des consommateurs, la santé, l'éducation, la qualité des services publics et d'autres indicateurs ont été évaluées de manière parcellaire, souvent secteur par secteur. Les politiques de communication de l'information aboutissent à des résultats très divers, souvent influencés par la façon dont elles ont été conçues et mises en œuvre. Par exemple, le choix des informations à divulguer et la manière dont elles sont présentées comptent pour beaucoup dans l'incidence desdites politiques.

Publicité active et données publiques en libre accès

24. Des progrès considérables ont été accomplis ces 10 dernières années dans la publication active de données publiques sur les sites Web de l'Administration. La plupart des administrations proposent désormais des informations et des services en ligne. Par exemple, depuis 2018, la plupart des pays offrent des outils d'approvisionnement en ligne, et ce type d'outils a connu une expansion rapide ces dernières années. En 2018, 139 pays étaient allés plus loin et avaient mis en ligne des données publiques accessibles à tous via des portails centralisés, contre 46 en 2014. La plupart de ces portails proposent des données sous une forme lisible par machine, conformément aux normes généralement acceptées relatives aux données publiques en libre accès. Plusieurs organisations se sont intéressées au type de données publiées par différents gouvernements par l'intermédiaire de ces portails. Le Partenariat pour le gouvernement ouvert, lancé en 2011, est l'une des initiatives les plus en vue en matière de promotion de la transparence dans l'administration, notamment en ce qui concerne les données publiques en libre accès. En 2018, le Partenariat comptait 79 pays membres (voir fig. II).

Figure II
Évolution de la composition du Partenariat pour le gouvernement ouvert,
2011-2018



Source : Partenariat ouvert avec le Gouvernement, 2018.

25. Il semblerait qu'il n'y ait pas eu d'examen à l'échelle mondiale de l'efficacité de la mise en libre accès des données publiques, dont on attend notamment qu'elle soit d'une grande utilité aux acteurs non gouvernementaux, en particulier au secteur privé, et qu'elle permette une plus grande transparence et une meilleure application du principe de responsabilité. Toutefois, les données recueillies dans différents pays semblent indiquer que ces objectifs ne sont pas toujours atteints. Parfois, les acteurs du secteur privé local et les citoyens n'ayant pas suffisamment été consultés et associés à la conception des projets de mise en libre accès des données publiques, ils ne montrent que peu d'intérêt pour ce type d'initiatives. Les programmes internationaux qui suivent le développement du libre accès des données publiques soulignent que les données qui sont publiées ne répondent pas aux besoins de certaines catégories de la population. La mise en libre accès des données publiques est souvent présentée comme un progrès vers une plus grande responsabilité des administrations, mais des critiques se sont élevées pour mettre en garde contre le fait que les gouvernements semblaient privilégier la publication de grandes quantités de données brutes non structurées, que les citoyens moyens ne peuvent pas utiliser. Les spécialistes ont souligné qu'il fallait renforcer les capacités des citoyens d'interpréter les données qui sont publiées (par exemple par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou de la presse). Ils se sont également dit préoccupés par le fait que les gouvernements puissent user du concept de libre accès pour donner l'illusion d'être plus ouverts tout en continuant de manquer de transparence et de ne pas prendre leurs responsabilités.

Transparence fiscale et budgétaire

26. La transparence fiscale et la transparence budgétaire vont de pair depuis longtemps. La seconde fait partie de la première, qui inclut également la transparence en matière d'impôt, notamment. Les Principes de haut niveau sur la transparence, la participation et la responsabilisation en matière de finances publiques ont été élaborés

en 2012 par l'Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques ; l'Assemblée générale en a pris note dans sa résolution 67/218.

27. Plusieurs institutions internationales se chargent du suivi de la transparence budgétaire. Les enquêtes sur le budget ouvert de l'organisation non gouvernementale internationale International Budget Partnership, sont peut-être la source la plus connue d'informations régulières sur les pratiques nationales en la matière. Selon l'International Budget Partnership, au niveau mondial, la publication de l'information budgétaire a progressé lentement mais régulièrement de 2008 à 2015, mais diminué entre 2015 et 2017. De manière générale, le volume d'informations budgétaires accessibles au public est plus important aujourd'hui qu'il y a 10 ans. Les pratiques en la matière varient grandement entre les pays et les régions.

28. Les questions de transparence budgétaire vont au-delà des données issues des enquêtes internationales. En règle générale, une partie des recettes et dépenses publiques est administrée en dehors du budget principal (des fonds d'affectation spéciale sont par exemple créés pour recevoir et gérer les recettes provenant des ressources naturelles ou certaines recettes fiscales). Les informations concernant ces fonds sont souvent moins transparentes que celles qui concernent le budget principal, et moins contrôlées par les programmes internationaux.

29. Du fait de la place importante qu'occupent les ressources naturelles dans les ressources publiques de nombreux pays, les données qui concernent les recettes et dépenses publiques y relatives font l'objet d'un suivi rapproché en termes de transparence. Des initiatives de promotion de la transparence spécifiques au secteur des industries extractives ont été mises en place, la plus connue étant l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, créée en 2003. En novembre 2015, 31 pays respectaient la Norme établie par l'Initiative et 49 autres étaient « candidats à la validation ». Au total, dans le cadre de l'Initiative, 49 pays avaient rendu publics des transactions et des recettes d'un montant total de 1 670 milliards de dollars dans plus de 200 rapports, et plus de 90 grandes entreprises des secteurs pétrolier, gazier et minier s'étaient engagées à soutenir l'Initiative. L'Initiative a été abondamment étudiée, mais les conclusions sont inégales en ce qui concerne son incidence sur la gouvernance et ses résultats pour les citoyens.

30. Le manque de transparence de la part des administrations en ce qui concerne les partenariats public-privé est lui aussi un sujet de préoccupation. De plus en plus de pays publient de leur propre initiative les données relatives à ces partenariats. Plusieurs pays ont créé des portails en ligne où sont publiées les données non confidentielles relatives aux contrats de partenariat public-privé. La publication proactive de données relatives aux concessions, y compris les contrats, permis et données géospatiales y afférents, tend à se développer à l'échelle mondiale, et est expressément encouragée par les partenariats comme l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Il n'existe cependant pas de norme universelle encadrant la divulgation d'informations relatives aux concessions forestières, minières et agricoles, ce qui entraîne souvent des problèmes de qualité des données.

Transparence : conclusions générales

31. L'expérience tirée des initiatives de promotion de la transparence offre une vision nuancée et multiforme des succès et des résultats qu'elles permettent d'obtenir. Les résultats montrent que la transparence peut être une bonne arme de dissuasion contre la corruption, mais le lien entre les deux n'est pas direct. Il semblerait que le renforcement de la transparence financière soit associé à une amélioration de la qualité de la gestion financière et de la passation des marchés publics. L'influence qu'a la transparence sur l'amélioration de la responsabilité et des résultats des administrations est très variable. De même, il n'existe pas de modèle universel en ce

qui concerne l'incidence de la transparence sur la participation, la satisfaction des citoyens et leur niveau de confiance dans l'administration.

32. Jusqu'à récemment, les mouvements de défense du droit à l'information et de promotion de la mise en libre accès des données publiques étaient indépendants les uns des autres. Récemment, certains gouvernements ont eu tendance à mettre en avant le libre accès aux données publiques, minimisant parfois l'importance des cadres législatifs sur l'accès à l'information ou suggérant que ces derniers faisaient double-emploi. Les deux vont pourtant de pair : les lois autorisant l'accès à l'information constituent souvent la base sur laquelle s'appuient les initiatives de publication des données en libre accès. Elles prévoient également l'accès à des données qui pour certaines ne sont spontanément publiées par les administrations, mais sont indispensables aux parties prenantes pour tenir les gouvernements responsables de leurs actes. Le prochain défi à relever sera d'établir les infrastructures qui s'imposent pour garantir la transparence et d'instaurer des conditions propres à renforcer les effets de tous les types d'initiatives prises en la matière.

B. Des processus décisionnels participatifs et inclusifs

33. Les notions véhiculées dans la formulation de la cible 7 de l'objectif 16 incluent ou se recoupent avec des termes communément employés, tels que l'engagement, la participation et la gouvernance collaborative. La présente section porte exclusivement sur la participation directe, par opposition à la participation indirecte par l'intermédiaire de systèmes représentatifs.

34. Au cours des dernières décennies, une kyrielle de mécanismes participatifs ont vu le jour dans de nombreux pays et domaines, sous de multiples formes et à diverses échelles géographiques. On trouvera au tableau 2 des exemples de différents types de mécanismes, classés selon les trois variables suivantes : pouvoir consultatif ou décisionnel ; mécanisme sectoriel ou intersectoriel ; échelle géographique. La présente note ne porte que sur l'un des sous-ensembles de ces catégories.

Tableau 2
Exemples de mécanismes participatifs

	<i>Consultatif</i>		<i>Participation à la prise de décisions</i>	
	<i>Échelle nationale</i>	<i>Échelle locale</i>	<i>Échelle nationale</i>	<i>Échelle locale</i>
Mécanismes intersectoriels	Conseils nationaux chargés des questions économiques et sociales Conseils nationaux chargés du développement durable	Activités locales en faveur d'Action 21	Consultations (ouvertes) formelles sur l'action des pouvoirs publics	Planification et budgétisation participatives
Mécanismes sectoriels	Conseils et comités consultatifs sectoriels	Évaluations d'impact social Études d'impact environnemental	Partenariats multipartites Coproductio n de services publics	Gestion participative ou cogestion des ressources naturelles

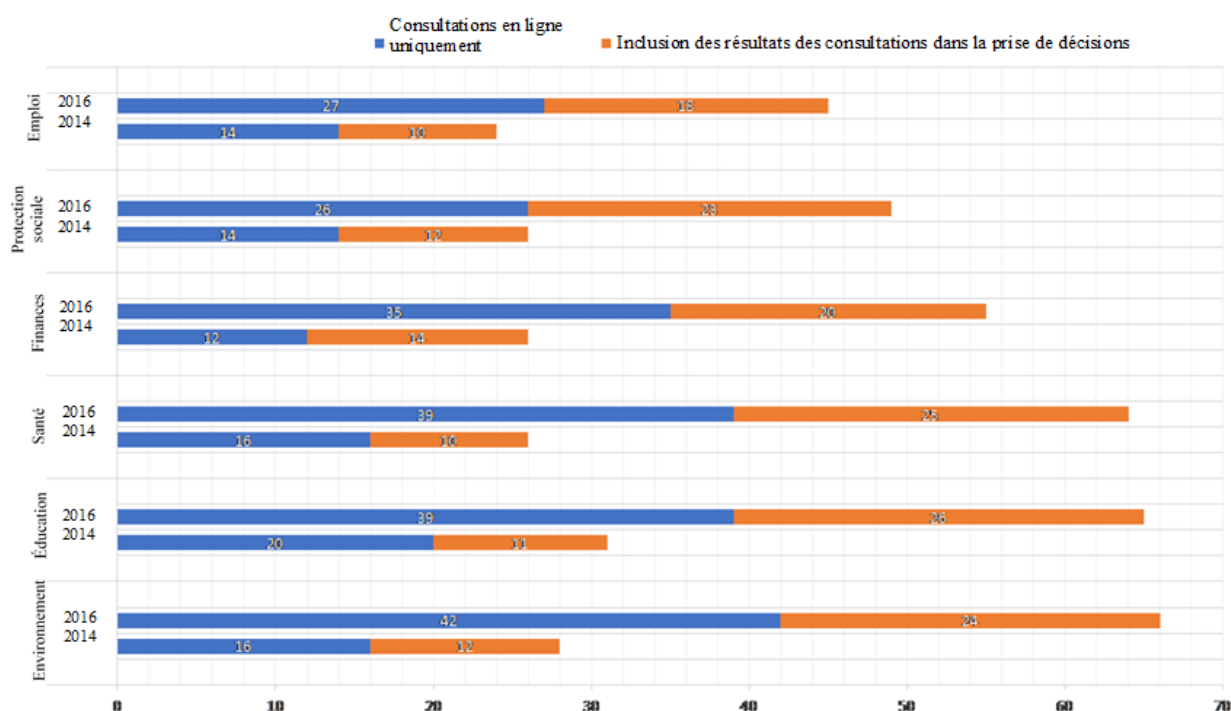
Note : certains mécanismes fonctionnent à la fois à l'échelle locale et à l'échelle nationale.

Consultations formelles sur l'action des pouvoirs publics

35. Dans de nombreux pays, les gouvernements ont mis en place des processus de consultation des parties prenantes à différents stades de l'élaboration des nouvelles politiques. Il existe différentes manières de mesurer les progrès accomplis dans ce domaine. Les Indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale comportent un volet sur la participation du public au processus décisionnel. Dans sa publication *Panorama des administrations publiques*, l'Organisation de coopération et de développement économiques inclut des indicateurs sur la participation à l'élaboration des politiques publiques. Les indicateurs utilisés par les deux organisations ne sont pas faciles à comparer. Depuis 2012, l'étude des Nations Unies sur l'administration en ligne suit la participation électronique dans 193 pays, en distinguant la qualité de l'information fournie au public, les consultations elles-mêmes et la prise en compte des résultats des consultations dans la prise de décisions. La tendance montre qu'un nombre croissant de pays ont recours aux consultations en ligne et que les gouvernements prennent de plus en plus souvent la mesure de la contribution des consultations en ligne à la prise de décisions (voir figure III).

Figure III

Nombre de pays ayant réalisé des consultations en ligne dans différents domaines d'action, 2014 et 2016



Source : Études des Nations Unies sur l'administration en ligne, 2014 et 2016.

Mécanismes de consultation intersectoriels

36. Les mécanismes de consultation à l'échelle du système (intersectoriels) comprennent les conseils consultatifs traditionnels, comme les conseils économiques et sociaux, et les structures liées au développement durable, comme les conseils nationaux du développement durable. Les premiers existent dans de nombreux pays du monde ; ils ont un rôle consultatif et leur influence est variable. Les seconds ont vu le jour après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 et font l'objet d'un regain d'intérêt depuis l'adoption du

Programme 2030. Ils sont à présent largement répandus, et nombre d'entre eux participent activement à l'élaboration des mesures prises pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable au niveau national. L'efficacité et les résultats des conseils nationaux de développement durable ont été moins documentées que ceux des conseils économiques et sociaux.

Participation à l'échelle du secteur d'activité

37. Au fil des ans, de nombreux pays ont mis en place des mécanismes de consultation à l'échelle sectorielle. Comme indiqué dans l'édition 2018 du *Rapport mondial sur le secteur public*, ce concept englobe une grande variété de mécanismes institutionnels et de plateformes de dialogue. Parmi les différents cadres utilisés pour dialoguer avec les parties prenantes dans divers secteurs, on peut citer les réseaux et plates-formes multipartites, les comités ou conseils multisectoriels, les comités consultatifs et les comités d'experts. Les mécanismes de consultation comprennent également les audiences publiques, les ateliers, les séances ouvertes au public et l'intégration de parties prenantes aux équipes chargées de l'élaboration des politiques, plans et programmes. Le niveau de participation des parties prenantes, les structures et les méthodes utilisés varient selon les secteurs et les pays.

38. Il semblerait que les différents types de mécanismes consultatifs n'aient été recensés à l'échelle mondiale pour aucun secteur d'activité. Aucune analyse systématique de ces mécanismes n'a été réalisée. Dans le secteur de l'eau, qui est l'un des plus étudiés, par exemple, les recherches semblent indiquer que les méthodes et outils participatifs ont été efficaces dans la promotion de l'échange d'informations et des consultations aux fins de la planification et, dans une certaine mesure, de la mise en œuvre des politiques, mais moins pour ce qui est de la promotion de formes d'engagement plus actives, telles que la collaboration et l'autonomisation.

39. Un grand nombre de mécanismes participatifs vont au-delà des simples consultations et mettent l'accent sur la participation du public à la mise en œuvre des politiques, essentiellement au niveau local. La participation du public aux projets d'infrastructure et à la gestion des établissements scolaires, et la mobilisation de la population dans la prestation des services de soins de santé primaires figurent parmi les sujets les plus étudiés dans les pays en développement, notamment parce qu'ils ont bénéficié du soutien des donateurs. Les conclusions sont inégales en ce qui concerne l'efficacité de ces initiatives, tant sur le plan des résultats que sur celui de l'autonomisation des citoyens et de la société civile. Des experts ont récemment souligné qu'il fallait renforcer la coordination verticale dans des mécanismes participatifs destinés à responsabiliser les citoyens.

40. La gestion participative des ressources communes, telles que l'eau, les forêts et la pêche, s'est fortement développée ces 30 dernières années. Cette gestion participative peut se mettre en place spontanément, ou être décidée par les gouvernements. Dans les pays en développement, par exemple, les droits d'exploitation des forêts naturelles existantes ont commencé à être transférés aux populations rurales dans les années 80. Les initiatives de ce type n'ont pas été recensées au niveau mondial.

41. L'essentiel des études publiées sur la gestion communautaire des ressources naturelles ont porté sur les conditions dans lesquelles la participation du public permet d'obtenir une plus grande durabilité des ressources. D'après de nombreuses études de cas, la gestion communautaire des ressources naturelles est viable, avec ou sans l'aide de l'État. Pourtant, les résultats observés sont très hétérogènes et souvent difficiles à extrapoler hors du contexte local. Il ressort des études réalisées que l'amélioration de la durabilité des ressources et celle de l'équité dans la répartition des bénéfices issus des ressources ne vont pas toujours de pair. Il apparaît également que bien souvent,

dans ce domaine, les projets parrainés par des donateurs sont basés sur des calendriers et des attentes irréalistes et ne prennent pas en compte la complexité des contextes sociaux et politiques locaux. Enfin, ces études ont montré que pour mettre en œuvre un projet de gestion participative qui fonctionne, il était indispensable de mettre en place une chaîne de responsabilités claire et fiable et de créer des dispositifs de suivi et d'évaluation solides.

Planification et budgétisation participatives à l'échelle locale

42. Les mécanismes participatifs locaux se sont rapidement développés ces vingt dernières années, et ce partout dans le monde. L'exemple le plus connu en la matière est celui de l'élaboration participative du budget, inaugurée en 1989 par la municipalité de Porto Alegre (Brésil), puis mise en place dans de nombreuses autres villes du pays. Contrairement à l'expérience initiale lancée au Brésil, beaucoup des versions ultérieures de ce mécanisme sont purement consultatives et ne sont pas dotées de pouvoirs décisionnels en ce qui concerne l'allocation des ressources municipales. De nombreux autres mécanismes institutionnels sont apparus, notamment différentes formes de planification participative et d'audiences publiques. À l'intérieur même de chaque catégorie, les structures, les pouvoirs de décision et les modalités de participation varient grandement. Il en est de même pour les responsabilités respectivement dévolues aux particuliers et aux organisations de la société civile et autres groupes organisés dans le cadre de ces mécanismes.

43. Parmi ces mécanismes, l'élaboration participative des budgets est le plus étudié. Ces initiatives n'ont pas été cartographiées ou répertoriées au niveau mondial, mais des cartographies et répertoires partiels sont accessibles au public. Selon les experts, depuis 2013, plus de 2 500 administrations locales sont passées à la budgétisation participative, rien qu'en Amérique latine. En Europe, il n'y avait que quelques projets de ce type en 2000, et plus de 200 en 2010.

44. La budgétisation participative et ses retombées au Brésil ont été largement commentées. Il a été jugé que dans sa version initiale, le projet : a) avait eu une incidence positive sur l'allocation des ressources aux personnes vivant dans la pauvreté ; b) avait permis d'éviter que les catégories sociales ou les composantes de la société les plus influentes ne s'approprient l'élaboration du budget ; c) avait réduit les dérives clientélistes dans l'allocation des ressources. Il a également été dit que grâce à la budgétisation participative, l'administration publique répondait mieux aux besoins et aux attentes des citoyens. Parmi les autres retombées positives, on peut citer un renforcement de la volonté politique des autorités municipales, l'application à l'allocation des ressources de critères techniques précis, l'adoption des modalités participatives dans le cadre plus large de la réforme de l'administration publique locale, et l'élan politique suscité en faveur de la justice sociale.

45. En dehors du Brésil, il semble qu'il existe peu de données systématiques sur l'incidence de la budgétisation participative. Une évaluation rapide réalisée récemment par le Ministère du développement international du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la budgétisation participative dans les pays en développement a mis en évidence des retombées positives régulières sur l'allocation du budget, la prestation de services et la participation du public. En ce qui concerne les effets de la budgétisation participative sur l'efficacité des systèmes de gestion des finances publiques, l'application du principe de responsabilité et la lutte contre la corruption, les conclusions étaient plus mitigées, des retombées positives et négatives ayant été observées.

C. Responsabilité

46. En général, la responsabilité désigne l'obligation qui incombe à une personne ou à une organisation de rendre compte de ses activités et d'accepter d'en être tenue responsable ; en tant que concept relationnel, elle est toutefois multiple. La présente note traite de la responsabilité dans le secteur public uniquement, dont elle examine les quatre volets suivants seulement : la responsabilité des pouvoirs publics qui s'exerce au moyen des mécanismes de contrôle officiels ; la responsabilité dans la fonction publique ; la responsabilité sociale ; la responsabilité exercée dans le cadre des partenariats.

Responsabilité des pouvoirs publics qu'ils exercent au moyen des mécanismes de contrôle officiels

47. Les régimes contemporains prévoient des mécanismes de contrôle institutionnels, dont les parlements et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques constituent deux exemples quasiment universels. Au moyen de divers processus, ces deux mécanismes exercent un contrôle sur l'exécutif, notamment sur les fonctions gouvernementales capitales comme l'établissement du budget.

48. Les mandats constitutionnels dont sont investis les parlements en termes de contrôle varient, de même que le champ politique dans lequel se tiennent leurs débats et les procédures qu'ils utilisent à cette fin. Ainsi, il ressort de l'enquête sur la transparence des budgets de 2017 menée auprès de 115 pays que dans 29 d'entre eux seulement l'assemblée législative (siégeant en plénière ou en commission) avait débattu des principales recommandations et les avait approuvées avant le dépôt du budget. Les parlements n'exercent qu'un contrôle limité sur la procédure budgétaire, leur influence étant légèrement plus marquée dans les phases d'élaboration et d'approbation que dans celles de l'exécution et de l'audit. Selon les résultats d'une enquête menée par l'Union interparlementaire (UIP) en 2017, la moitié des parlements sélectionnés à cette fin avaient mis en place des dispositifs de contrôle de conformité aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

49. Au nombre des principaux obstacles qui empêchent l'exercice efficace du contrôle parlementaire figurent le manque de ressources et de personnel nécessaires à l'analyse indépendante des questions examinées ; une mauvaise communication de l'information entre gouvernements et parlements ; l'insuffisance du temps imparti pour examiner le budget et les autres questions ; le manque de volonté des gouvernements de coopérer à l'exercice du contrôle parlementaire ; la nature contradictoire des incitations à remettre en question l'action gouvernementale pour les députés de la majorité.

50. L'étendue et le caractère approfondi du contrôle exercé par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques varient d'un pays à l'autre. Un grand nombre de ces institutions procèdent à des audits de performance mais elles sont également nombreuses à mener seulement des vérifications du respect des dispositions législatives et réglementaires et des contrôles financiers. Depuis une dizaine d'années, une nette tendance à la professionnalisation de ces institutions se dessine mais tous les pays ne sont pas touchés par ce phénomène. Dans de nombreux pays, la limitation des ressources ainsi que des problèmes de capacités entravent leur action. Les organismes régionaux et internationaux affiliés à l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont fourni un appui dans ce domaine, notamment en contrôlant l'état de préparation des gouvernements à la réalisation des objectifs de développement durable et la mise en œuvre de ceux-ci. L'enquête sur la transparence des budgets de 2017 a montré que

dans l'ensemble les institutions supérieures de contrôle des finances publiques jouissaient d'un niveau d'indépendance plutôt élevé mais que dans nombre de pays cette indépendance faisait toujours défaut.

51. Quelques études dans le monde ont été consacrées à l'efficacité du contrôle exercé par les parlements et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Un petit nombre d'études d'observation ont conclu que ces institutions luttent efficacement contre la corruption. Un ensemble limité de données récurrentes a mis en évidence que l'utilisation d'audits spécialisés, tels que les audits de criminalistique et les audits de performance, contribue, lorsque ceux-ci s'accompagnent de sanctions punitives, à détecter et à réduire la corruption. L'efficacité de l'action menée par ces institutions peut notamment se mesurer à l'aune de la volonté des gouvernements d'adopter les recommandations figurant dans les audits et découlant des débats parlementaires, et de leur donner suite. Cette question fait problème autant dans les pays développés que dans les pays en développement. Dans le cadre d'une enquête récente, l'Union interparlementaire a constaté que la moitié seulement des parlements retenus pour l'enquête avaient établi un dispositif de suivi des recommandations faites au gouvernement et que moins d'un tiers d'entre eux avaient entrepris d'analyser les résultats de leur fonction de contrôle au cours des cinq années précédentes. Par ailleurs, la méconnaissance par le public des travaux menés par les organes de contrôle limite considérablement leur efficacité. De nombreuses institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne sont pas habilitées à publier leurs rapports d'audit. Les données existantes indiquent également que les parlements pourraient collaborer plus efficacement avec ces institutions.

52. Les mécanismes de contrôle ont la possibilité de dialoguer avec la société civile et les citoyens pour travailler avec plus d'efficacité. Les audits sociaux ont recours à la participation du public pour permettre aux auditeurs de recueillir l'information directement auprès des citoyens en leur qualité d'utilisateurs de services. La société civile peut être un puissant vecteur de promotion et de diffusion des recommandations formulées à l'issue d'un audit. Au fil des ans, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques utilisent de plus en plus ces formes de participation, mais ce n'est pas le cas dans tous les pays. Aucun recensement de ces initiatives à l'échelle mondiale ne semble avoir été réalisé récemment. Les résultats obtenus ont varié d'un pays à l'autre ; de nombreuses études de cas ont révélé comment les audits sociaux avaient permis de mettre au jour les pratiques corrompues de fonctionnaires et avaient contribué à améliorer la prestation de services publics.

Responsabilité dans le service public

53. Dans le service public, la responsabilité est généralement comprise comme s'exerçant vers le haut, c'est-à-dire vis-à-vis des dirigeants politiques. Dans les dernières décennies, les réformes du service public entreprises sous la bannière de la nouvelle gestion publique ont mis en avant l'utilisation de mécanismes inspirés du secteur privé, tels que les cadres de résultats, la rémunération à la performance et divers processus de communication de l'information axés sur la performance et la responsabilité. Elles ont également introduit des formes de responsabilité s'exerçant vers le bas, c'est-à-dire vis-à-vis des citoyens considérés comme des utilisateurs, qui ont pris la forme de chartes citoyennes des services publics, de dispositifs permettant au public de suivre l'état d'avancement de certaines démarches effectuées auprès de l'administration et de mécanismes de dépôt de plaintes. L'administration en ligne a joué un rôle dans cette évolution, notamment en mettant à disposition les informations relatives aux procédures administratives et en créant des interfaces électroniques reliant les citoyens aux services administratifs.

54. Il semblerait qu'aucune initiative n'ait été prise à l'échelle mondiale pour analyser tous les aspects de la responsabilité dans le service public. Une littérature abondante a été consacrée aux effets des réformes de l'administration publique entreprises durant les 30 dernières années. Un consensus semble s'être formé autour de l'idée selon laquelle la responsabilité s'exerce davantage par le contrôle interne et les mécanismes de communication de l'information et que les mécanismes de contrôle extérieurs aux organisations (par exemple audits, médiation, vérification de l'application de la législation nationale et internationale) se sont également multipliés. De plus, dans de nombreux pays, la multiplication des organismes de réglementation et autres organes indépendants des ministères ont rendu plus complexes les chaînes de responsabilité. Les retombées de ces phénomènes sur le bon fonctionnement du service public font débat.

Responsabilité sociale

55. La responsabilité sociale s'entend d'une action citoyenne visant à demander aux fonctionnaires et autres prestataires de services publics d'être directement responsables de leurs prestations (hors systèmes électoraux). Les initiatives prises dans ce domaine consistent généralement à associer la participation citoyenne sous l'une de ses formes (par exemple, les audiences publiques) à l'accès à l'information. Cette démarche a gagné en popularité après la publication par la Banque mondiale de son *Rapport sur le développement dans le monde de 2004*, dans lequel elle prônait le recours à la « voie courte », une chaîne de responsabilité plus directe entre usagers et prestataires de services, plutôt qu'à la longue chaîne de responsabilité qui passe par l'intermédiaire des élus et des fonctionnaires.

56. Les actions entreprises en faveur de la responsabilité sociale utilisent toute une gamme d'outils au moyen desquels les citoyens sont appelés à donner leurs avis sur les services rendus et sur l'utilisation des fonds publics dont ils sont censés bénéficier, outils qui peuvent prendre les formes suivantes : a) la fiche d'évaluation citoyenne, qui permet de mesurer la satisfaction de la population à l'égard des services publics ; b) la fiche de notation publique, qui associe l'évaluation des utilisateurs de services à l'autoévaluation des fournisseurs et à des mesures de suivi fondées sur ces données ; c) les enquêtes de suivi des dépenses publiques ; d) le contrôle exercé par la population locale sur les activités des organismes publics ; e) les audits sociaux et les consultations publiques ; f) les mécanismes de plainte et de réparation. Les stratégies de responsabilité fondées sur la participation citoyenne sont de plus en plus mises au service de l'amélioration des services publics mais ne sont toutefois pas répertoriées à l'échelle mondiale.

57. Au nombre des bénéfiques qui sont souvent mis au compte des initiatives en faveur de la responsabilité sociale figurent : a) une plus grande satisfaction à l'égard des services publics et un plus fort sentiment de responsabilité chez les prestataires ; b) la réduction de la corruption ; c) l'amélioration de la participation citoyenne aux affaires publiques. Il n'en reste pas moins que d'après les recherches menées dans les 20 dernières années, de tels gains ne sont pas garantis. Il a été démontré, dans une certaine mesure, que ces actions ont une efficacité immédiate, par exemple en sensibilisant les citoyens à leurs droits et en mettant au jour la corruption. Ainsi, les enquêtes de suivi des dépenses publiques et le contrôle exercé à l'échelle locale se sont avérés utiles pour dénoncer le gaspillage de ressources dans les pays où elles avaient été utilisées. D'un autre côté, les éléments attestant de retombées sur l'accès aux services et sur leur qualité et donc d'une amélioration au bénéfice des usagers sont plus disparates et varient d'un lieu à l'autre. En outre, les mécanismes de responsabilité sociale n'ont qu'un effet limité en matière de lutte contre la corruption structurelle ; pour parvenir à une décroissance de ce phénomène, il serait nécessaire de donner une suite aux faits constatés en recourant à des dispositifs officiels de

responsabilisation, notamment en ouvrant des enquêtes sur les cas de corruption et en prenant des sanctions.

58. Selon les plus récentes réflexions sur la question, des approches stratégiques de plus grande envergure, couvrant la transparence, la responsabilité et la participation, pourraient permettre de pallier l'étroitesse et le caractère local des résultats obtenus dans ce domaine. Les experts soulignent en particulier qu'il importe d'associer les initiatives en faveur de la responsabilité sociale à l'autonomisation citoyenne (y compris sur le plan juridique) ; d'organiser la société civile de façon à aider les citoyens à se mobiliser et à connaître leurs droits ; de compter sur des militants de la réforme de l'exercice de la responsabilité au sein des gouvernements ; de s'appuyer sur une presse dynamique afin de diffuser les données résultant des projets mis en œuvre dans le domaine de la responsabilité sociale.

Responsabilité dans le cadre des multipartenariats et des partenariats public-privé

59. Ces dernières décennies, les multipartenariats ont pris une importance croissante au niveau sectoriel. Durant cette période, un intérêt accru s'est manifesté à l'égard du rôle que les partenariats philanthropiques ou à visée philanthropique pouvaient jouer dans le développement durable, à la fois par des moyens financiers ou autres. Les partenariats obéissent à divers facteurs et répondent à des objectifs différents, sont encadrés par des structures de gouvernance variables et font face à des défis opérationnels spécifiques. Ils ont suscité de grands espoirs dans le contexte de la mise en œuvre du Programme 2030, plusieurs pays ayant proposé des dispositifs prévoyant la formation de multipartenariats en lien avec la réalisation des objectifs de développement durable.

60. Les données d'observation démontrant l'efficacité et les effets des multipartenariats se sont accumulées ces dernières années. Certains de ces partenariats ont été considérés comme des succès, particulièrement ceux qui sont mis en œuvre dans le secteur de la santé. Il est à craindre, toutefois, qu'à l'instar de l'aide au développement, ils aillent à l'encontre de l'intégration et de la cohérence des politiques au niveau national. Plus généralement, du fait de l'importance qu'ils ont prise dans le contexte du Programme 2030, des demandes ont été formulées tendant à ce que soient clairement définis les principes appelés à présider à leur mise en œuvre, ce qui rejoint l'idée largement partagée selon laquelle les dispositifs de gouvernance encadrant les multipartenariats nécessitent une mise au clair, y compris en ce qui concerne la transparence et la responsabilité.

61. La responsabilité qui s'exerce dans le cadre des partenariats public-privé fait l'objet d'études depuis plusieurs décennies. Les principaux aspects qui appellent l'attention touchent à la qualité et au caractère abordable des services fournis aux citoyens ; au coût qui résulte de ces partenariats pour le contribuable et à la nature du partage des risques qui leur est inhérent ; à leurs retombées sociales et environnementales. Sont concernés les partenariats public-privés relatifs à l'approvisionnement en eau ou en électricité et aux infrastructures, et encore plus ceux qui sont liés à l'exploitation des ressources naturelles, forêts ou minerais. La Commission économique pour l'Europe (CEE) a élaboré une série de principes sur lesquels doit reposer la formation des partenariats public-privé conclus en lien avec les objectifs de développement durable.

IV. Conclusion

62. À la lumière de l'examen des données entrepris aux fins de l'élaboration de la présente note, il est probable qu'au cours des 12 prochaines années, au fur et à mesure

de la mise en œuvre du Programme 2030, suivre l'évolution des composantes institutionnelles des objectifs de développement durable continuera d'être problématique. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour parvenir à réaliser une analyse complète, à l'échelle mondiale, de l'évolution dans ce domaine. Dans les prochaines années, le Comité et d'autres pourraient, grâce à leurs travaux, éclairer d'autres aspects des institutions sur lesquelles repose la mise en œuvre des objectifs de développement durable, notamment en étudiant l'évolution dans d'autres composantes institutionnelles et en examinant comment les principes institutionnels sont appliqués dans les divers domaines associés aux objectifs de développement durable.

63. L'analyse partielle qui est développée dans la présente note fait apparaître plusieurs points. Premièrement, en dépit de la multitude d'indicateurs et d'indices nationaux qui ont été élaborés en lien avec toutes les dimensions de la gouvernance, il n'existe pas de système d'information global qui permettrait de présenter les tendances de manière simple et immédiatement compréhensible dans tous les aspects institutionnels et dans tous les pays. Les changements institutionnels sont bien documentés dans certains domaines pour quelques groupes de pays mais ce n'est pas le cas partout. En conséquence, il n'est pas possible de confirmer des faits de base comme le niveau de la participation et de la mobilisation des citoyens à l'échelle mondiale ni de savoir si dans l'ensemble l'exercice par les gouvernements de leur responsabilité a progressé ou pas en 10 ans. Deuxièmement, pour toutes les dimensions traitées dans la présente note, on dispose de plus d'informations sur l'exécution des initiatives que sur leurs résultats et leurs retombées au sens large.

64. En dépit de ces limites, quelques solides conclusions peuvent être tirées au terme de notre analyse. Premièrement, dans une perspective à long terme, des instruments juridiques internationaux et nationaux ont régulièrement été créés, accompagnés d'autres initiatives, pour encadrer les changements institutionnels ayant trait aux principes institutionnels examinés dans la présente note. Deuxièmement, l'évolution rapide de l'informatique modifie les paramètres qui définissent l'espace dans lequel les politiques et les institutions obéissant aux principes institutionnels examinés se développent. La baisse considérable des coûts de production et de diffusion de l'information a donné naissance au mouvement des données publiques en libre accès. Internet a permis l'adoption quasi universelle des pratiques d'administration en ligne, y compris les canaux de participation électronique. L'existence du Web, lequel a facilité l'enregistrement, le stockage et la recherche des données, a modifié l'équilibre des pouvoirs entre les pouvoirs publics, détenteurs de l'information, et les citoyens ou les organisations, demandeurs de cette information. La vague de lois sur l'accès à l'information, l'adoption de nouvelles normes et règles de transparence des finances publiques, la multiplication des données publiques en libre accès et la mise en place de nouveaux canaux permettant la participation directe des citoyens sont des faits incontestables qui peuvent être considérés à première vue comme un signe de progrès.

65. Cependant à l'heure de considérer les résultats et les incidences des changements observés, il reste difficile de donner une vue d'ensemble claire des progrès réalisés. Les incidences des initiatives en faveur de la transparence, de la responsabilité et de la participation se sont avérées très variables et il existe généralement un écart entre les bénéfices attendus et la portée réelle de ces actions. S'agissant de tous les principes examinés dans la présente note, les experts font observer le manque de clarté des liens de causalité et l'absence de modèles de changement institutionnel nettement identifiés. Pour le dire autrement, les hypothèses qui associent des actions spécifiques à des produits escomptés ne sont ni posées de manière explicite ni éprouvées, ce qui se traduit souvent par de fortes attentes qui ne se concrétisent pas.

66. En outre, le contexte politique et institutionnel au sens large et les normes sociales en vigueur dans lesquels s'inscrivent les liens de causalité varient d'une juridiction à l'autre. Les experts insistent tous sur l'importance du contexte et sur l'impossibilité de dupliquer les instruments institutionnels. Pour finir, l'efficacité des dispositifs institutionnels visant à promouvoir la responsabilité, la transparence et la participation à la prise de décision reste une question épineuse. Des études récentes ont souligné qu'il était important d'avoir recours à des stratégies générales combinant plusieurs instruments au lieu d'utiliser tel ou tel mécanisme institutionnel.

67. Dans les prochaines années, les mesures présentées ci-après pourraient faciliter la compréhension des changements institutionnels liés à la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

68. Premièrement, les progrès qu'accomplissent les institutions nationales en vue d'atteindre les objectifs de développement durable doivent être déterminés et mesurés par rapport à la situation locale pour avoir du sens. Comprendre une telle évolution à l'échelle nationale requiert de prendre en compte l'histoire et le cadre institutionnel propre à chaque pays. L'objectif de développement durable n° 16 et les autres objectifs dans leur ensemble offrent un cadre adapté à l'examen des institutions sous tous les angles. Plus précisément, les objectifs et les cibles qui leur sont associés permettent de repérer les sources d'informations disponibles dans tous les secteurs pertinents pour évaluer les progrès réalisés dans le domaine des composantes institutionnelles. Dans tout pays, on observe différents processus institutionnels à l'œuvre dans des domaines intéressant l'objectif 16 (par exemple, les réformes du système judiciaire et du secteur public) qui ont donné lieu à l'établissement de systèmes visant à suivre les changements qui sont opérés, les résultats obtenus et parfois les effets produits (par exemple, le contrôle exercé par des organismes publics, la communication d'informations au titre de divers instruments internationaux et les rapports d'audit). Trouver les moyens appropriés de rassembler les informations générées par de tels processus permettrait de procéder à des examens pertinents au niveau national et de contribuer à la mise en œuvre des objectifs de développement durable et au suivi des progrès réalisés à cet égard. De nombreux pays ont commencé à s'engager dans cette voie. La poursuite de cette démarche pourrait être soumise à examen et, le cas échéant, encouragée et soutenue par le système des Nations Unies.

69. Deuxièmement, il restera difficile de déterminer comment les changements opérés au niveau national dans une composante institutionnelle spécifique (par exemple, la transparence) pourraient être agrégés de façon à fournir une vue des progrès accomplis dans cette même composante à une échelle géographique supérieure, au-delà du champ couvert par la série d'indicateurs adoptés à l'échelon international.

70. Troisièmement, afin de mieux comprendre quels mécanismes institutionnels pourraient fonctionner dans différents contextes, il faut continuer de dresser un inventaire des études menées sur les initiatives en faveur de la transparence, de la responsabilité et de la participation, en parcourant de manière systématique les travaux universitaires et les ouvrages professionnels existants. Un tel état des lieux pourrait fournir aux gouvernements des renseignements utiles sur les options institutionnelles qui s'offrent à eux pour réaliser les objectifs de développement durable. Il importe également d'inciter à continuer d'examiner et d'évaluer les éléments d'appréciation disponibles dans les domaines qui ont été les moins explorés mais qui sont en croissance rapide, et de présenter régulièrement les faits nouveaux les concernant. Ce faisant, il serait utile de comparer les enseignements tirés d'études relatives à des pays se trouvant à différents stades de leur développement.