Réseau des Hauts responsables des Centres de gouvernement

Réunion de haut niveau
1-2 décembre 2021

NOTES DE SÉANCE

OCDE

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Séance 1 – Renforcer la capacité des gouvernements à relever les défis mondiaux

Les questions mondiales occupent une place importante dans les politiques nationales

1. De plus en plus, les défis auxquels les pays de l'OCDE sont confrontés à l'échelle nationale sont de nature mondiale, et il n'est possible de les relever que par des réponses collectives fondées sur la coopération internationale. Ces défis mondiaux comprennent la lutte contre la crise du climat et de la biodiversité, la transformation numérique, la lutte contre les pandémies mondiales, la gestion des chaînes de valeur mondiales de biens essentiels, la lutte contre les réseaux criminels transfrontaliers, et un nombre croissant d'autres questions cruciales.

2. Dans le système de gouvernance mondiale actuel, la lutte contre les défis mondiaux commence à l'échelon national. C'est avant tout aux gouvernements nationaux qu'il appartient de lancer une action mondiale, et ce sont eux qui ont le mandat et les ressources nécessaires pour créer des coalitions de pays animés des mêmes ambitions, dialoguer avec les parties prenantes, négocier des accords internationaux, et financer et mettre en œuvre des actions concrètes. Le dialogue et la coopération entre les pays ont fortement augmenté au cours des dernières décennies, et chaque ministère, agence ou même service collabore avec des homologues étrangers. Le rôle des corps diplomatiques a évolué de façon plus progressive, et on constate l'émergence de nouvelles approches, par exemple avec la création de postes d'ambassadeur spécialisé dans les technologies. Néanmoins, nous devons nous demander si les gouvernements ont déjà pleinement développé les capacités et les structures institutionnelles nécessaires pour planifier et mettre en œuvre avec succès des politiques publiques répondant à des enjeux mondiaux.

3. Des données récentes en provenance de Corée, d'Espagne et de Suède démontrent que, si la plupart de leurs populations sont convaincues que l'atténuation du changement climatique améliorera la vie des gens et acceptent que la dette soit utilisée à cette fin, elles ne sont pas prêtes à soutenir des politiques climatiques prospectives car elles ont peu confiance en leurs gouvernements pour les mettre véritablement en œuvre (Fairbrother, 2021[1]). Bien que la mondialisation ait radicalement changé la façon dont nous produisons et consommons, les mécanismes et les capacités des gouvernements ont conservé une dimension essentiellement nationale. Compte tenu de la nature de plus en plus sérieuse de nombreux défis mondiaux, les laisser sans réponse risque effectivement de miner la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics, en particulier parmi les jeunes et les jeunes générations qui supporteront le plus lourd fardeau des crises à venir.

4. Les centres de gouvernement, qui sont au service de l'ensemble de l'exécutif, ont un rôle crucial à jouer pour orienter l'action face aux défis mondiaux les plus pressants et pour rendre compte aux citoyens des progrès accomplis. Les gouvernements doivent investir dans une série de capacités, notamment en renforçant leur influence internationale, en développant les compétences et les réseaux adéquats pour collaborer au niveau international, en permettant l'accès aux données et leur partage entre les gouvernements, en adoptant de nouveaux modèles collaboratifs de prise de décision ou en instaurant les mécanismes institutionnels permettant d'articuler les programmes nationaux et internationaux.

5. La crise du COVID-19 a tout à la fois fait progresser le développement de ces capacités et révélé l'existence d'importantes lacunes. Les gouvernements ouverts sur l'extérieur peuvent profiter de l'élan vers un multilatéralisme plus efficace engagé face à la pandémie pour intensifier leur action afin de relever d'autres défis mondiaux urgents.

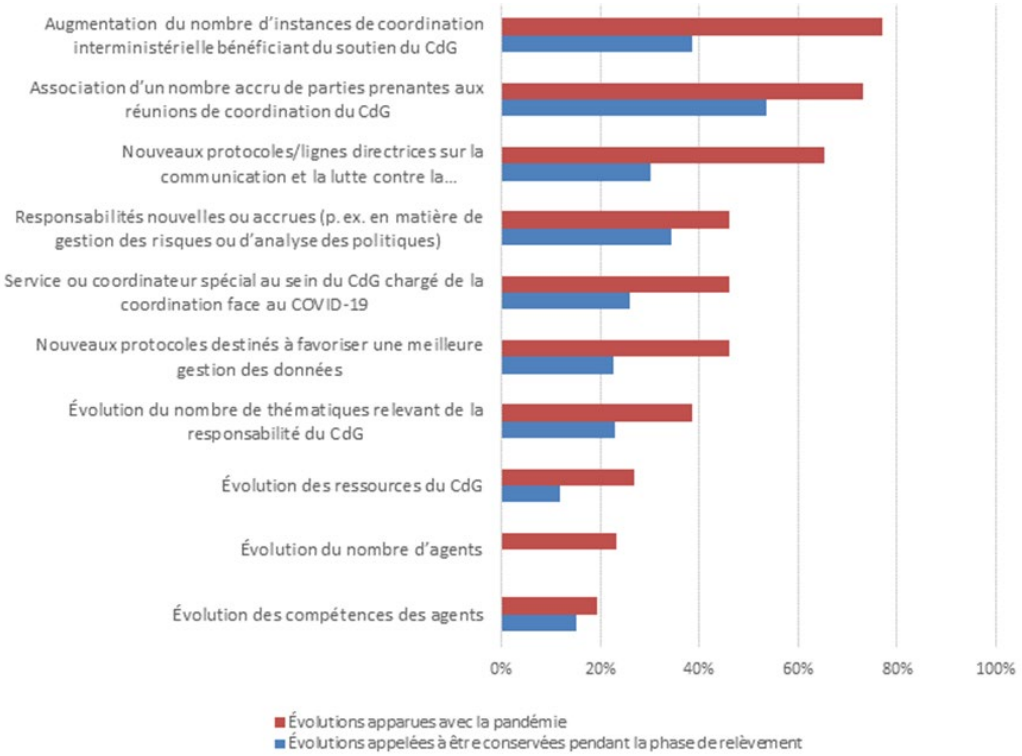
Le rôle des centres dans l'identification, l'atténuation et la résolution de problèmes complexes

6. Dans une enquête de l'OCDE de 2017 sur l'organisation et les fonctions des centres de gouvernement, les personnes interrogées ont classé la coordination internationale et les questions de

politique internationale comme une responsabilité principalement « partagée » entre eux-mêmes et d'autres institutions, les ministères des Affaires étrangères en tête (OCDE, 2018[2]). En ce qui concerne la gestion des risques, si 83 % des centres ont répondu qu'ils assumaient un certain degré de responsabilité de cette tâche, avec plus d'un tiers déclarant en assumer la responsabilité principale, les fonctions les plus courantes du centre restaient du domaine de la réaction, et centrées sur la coordination des opérations menées par les pouvoirs publics en cas de crise (OCDE, 2018[2]). Moins d'un tiers des centres interrogés jouaient un rôle dans la planification de scénarios fondés sur l'identification et l'analyse de crises inédites, imprévues ou complexes (OCDE, 2018[2]).

7. La capacité des gouvernements à gérer les risques a été mise à l'épreuve pendant la crise liée au COVID-19. Les centres de gouvernement ont été contraints, en 2020, de faire rapidement évoluer les processus existants en matière de prise de décision et de coordination de l'action de l'exécutif. En effet, les structures existantes n'étaient pas toujours adaptées au caractère pluridimensionnel des incidences de la crise du COVID-19. La plupart des pays de l'OCDE ont adapté les capacités et/ou les responsabilités de leurs centres de gouvernement (Graphique 1) pour mieux relever le défi. Parmi les 26 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, 77 % des centres ont contribué à un volume plus important d'activités de coordination interministérielle, 73 % ont impliqué davantage de parties prenantes dans les réunions de coordination et 46 % ont adopté de nouveaux protocoles pour favoriser une meilleure gestion des données.

Graphique 1. Changements dans les centres de gouvernement pendant le COVID-19 et la planification de la relance



Source : Présentation réalisée pour le Panorama des administrations publiques 2021 à partir des données de OCDE (2021), Building a Resilient Response: The Role of Centre of Government in the Management of the COVID-19 Crisis and Future Recovery Efforts (« Construire une réponse résiliente : rôle du centre de gouvernement dans la gestion de la crise liée au COVID-19 et les efforts futurs de relance »).

8. De nombreux pays ont également réagi à la crise liée au COVID-19 par un effort renouvelé de coopération internationale, déclenchant la création rapide de nouveaux organes de gouvernance mondiale et de systèmes interopérables. L'initiative du certificat COVID numérique de l'Union européenne (UE) en

est un bon exemple. Après que le portail dédié à ce certificat eut été mis à l'essai dans les pays de l'UE et de l'Espace économique européen en juillet 2021, des dizaines de pays tiers y ont adhéré, ce qui signifie que le certificat COVID numérique de l'UE est accepté pour les voyages dans ces pays et que leurs certificats COVID locaux sont acceptés pour les voyages dans l'UE. Cependant, s'il y a une prise de conscience croissante du fait que l'élaboration de règles nationales doit tenir compte des considérations internationales, cela n'est pas souvent mis en pratique. Des données récentes de l'OCDE montrent que moins d'un cinquième de ses membres répercutent systématiquement les dimensions internationales dans l'élaboration des règles nationales[1].

9. Les gouvernements ont la possibilité de tirer parti de l'évolution et du caractère innovant des mécanismes publics pendant la crise du COVID-19, afin de mieux atténuer et gérer d'autres défis mondiaux de nature similaire. La transition climatique et la transformation numérique constituent eux aussi de bons exemples de situations où la complexité et l'incertitude des problématiques en présence et l'interdépendance des intérêts à prendre en compte montrent à quel point il est nécessaire que les exécutifs se dotent des bonnes capacités. Tirer les leçons de la crise du COVID-19 et s'appuyer sur les partenariats noués à ce moment-là peut aider les gouvernements à bâtir des économies et des sociétés plus résilientes sur le long terme.

Capacités gouvernementales requises pour une action efficace face aux défis mondiaux

10. Plusieurs fonctions et outils de gouvernance publique essentiels doivent être transformés pour que les gouvernements puissent agir efficacement face à des problèmes mondiaux complexes et multidimensionnels. Ils peuvent en grande partie être classés en trois catégories : l'orientation et l'établissement d'un consensus et d'une confiance, la mobilisation d'outils et l'investissement dans les ressources humaines, et l'adaptation des institutions.

11. Les centres de gouvernement sont bien placés pour jouer un rôle de premier plan dans **l'orientation et l'établissement d'un consensus et d'une confiance sur les questions mondiales**. Les problèmes mondiaux n'ont souvent pas de solutions évidentes, s'étendent sur plusieurs domaines et impliquent une variété de parties prenantes aux intérêts divergents. Une vision stratégique partagée exposant comment celle-ci s'inscrit dans les programmes mondiaux d'autres pays et organisations, et notamment la manière dont elle se traduit par des décisions et des comportements économiques et sociaux aux niveaux individuel, institutionnel et sociétal, peut servir d'orientation et jouer un rôle moteur pour toutes les parties prenantes impliquées.

12. Il n'est pas surprenant que, pour relever les défis mondiaux, les gouvernements doivent travailler avec un large éventail de parties prenantes, y compris les secteurs public et privé. Les entreprises des secteurs des technologies et de l'énergie figurent respectivement parmi les acteurs clés de la transformation numérique et de la transition climatique. En outre, l'ampleur des transformations et la complexité des compromis qu'implique la résolution des défis mondiaux exigent des gouvernements qu'ils favorisent un dialogue à double sens qui encourage la participation des citoyens au processus décisionnel. Faire réellement participer les citoyens au cycle de l'action publique contribuera à démontrer que la coordination mondiale peut aboutir à de meilleures retombées nationales pour les citoyens, à renforcer la confiance dans les institutions publiques et à consolider le mandat démocratique des gouvernements pour qu'ils donnent suite aux engagements mondiaux. Une communication publique efficace, de nature transparente, inclusive et réactive, peut contribuer à faciliter ce processus.

13. Les gouvernements peuvent également **mobiliser divers outils dans leurs boîtes à outils existantes pour relever les défis mondiaux**. Par exemple, pour un certain nombre de défis mondiaux, il

[1] OCDE (2021), *Politique de réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/494d5942-fr.

est possible d'utiliser des outils de budgétisation et de politique fiscale pour hiérarchiser les dépenses et stimuler les investissements afin d'atteindre les objectifs nationaux et mondiaux (budgétisation verte, par exemple). La cohérence et la coordination des politiques sur le plan transnational sont essentielles et bien prises en compte depuis des décennies dans les politiques fiscales. Le récent accord mondial conclu entre 137 pays et territoires pour relever les défis fiscaux liés à la transformation numérique de l'économie est l'exemple le plus récent d'approches conjointes visant à résoudre des défis mondiaux. La mutualisation entre les pays et au niveau mondial des enseignements tirés de l'évaluation des politiques peut renforcer la réponse apportée par la communauté internationale face aux défis.

14. L'amélioration de la gouvernance des données, du niveau national au niveau mondial, grâce à l'adoption de normes garantissant l'interopérabilité et à la mise en place de mécanismes permettant des échanges internationaux de données sûrs, est essentielle pour que les gouvernements puissent identifier, comprendre et relever n'importe quel défi mondial. La fiabilité de l'identité numérique sera déterminante pour la fourniture de services publics à l'échelle mondiale.

15. L'internationalisation rapide des marchés, des biens et des flux, ainsi que les menaces communes telles que le COVID-19, posent aux responsables publics et aux régulateurs des défis sans précédent, qui ne peuvent être traités de manière unilatérale. En inscrivant de façon plus systématique leurs pratiques réglementaires dans une perspective internationale plus marquée, les gouvernements seront mieux équipés pour apprendre les uns des autres et, le cas échéant, formuler des réponses réglementaires coordonnées et cohérentes tout en préservant leurs prérogatives nationales.

Encadré 1. Exemples nationaux de bonnes pratiques de promotion de la coopération réglementaire internationale

Au **Canada**, la coopération internationale en matière de réglementation est officiellement inscrite dans son cadre stratégique global de réglementation, la Directive du Cabinet sur la réglementation, qui impose aux régulateurs d'évaluer les occasions de coopérer avec d'autres juridictions et de s'aligner sur celles-ci, à l'échelle nationale et internationale, afin de réduire le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises canadiennes, tout en préservant ou en améliorant la santé publique, la sécurité, la sûreté et le bien-être socio-économique des Canadiens, ainsi que la protection de l'environnement. Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), organe central de contrôle du Canada, est doté de 16 employés à temps plein, chargés d'appuyer et de coordonner les actions entreprises pour favoriser la coopération réglementaire à l'échelle internationale et nationale. Cette équipe travaille de concert avec les organismes de réglementation afin de s'assurer qu'ils respectent les obligations que leur impose la Directive du Cabinet sur la réglementation et qu'ils pilotent la participation du Canada à différentes instances de coopération réglementaire. Le Secrétariat du Conseil du trésor collabore aussi étroitement avec « Affaires mondiales Canada » dans le cadre de la négociation des dispositions réglementaires prévues par les accords commerciaux.

En **Nouvelle-Zélande**, les considérations relatives à la coopération réglementaire internationale figurent dans des documents de base, notamment les Exigences de l'État en matière de bonnes pratiques réglementaires et la Stratégie de gestion de la réglementation de l'État. La responsabilité de la surveillance et de la promotion en matière de coopération réglementaire internationale est partagée entre plusieurs organismes : le Trésor est l'organisme chef de file pour les bonnes pratiques réglementaires ; le ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi s'occupe de promouvoir la cohérence réglementaire internationale ; le ministère des Affaires étrangères et du Commerce assure le rôle de principal conseiller et négociateur pour les politiques commerciales, et formule des conseils sur le processus de conclusion de traités internationaux.

Source : OCDE (2021), International Regulatory Co-operation, https://doi.org/10.1787/5b28b589-en.

16. Les administrations publiques doivent **investir dans la gestion des talents de leurs fonctionnaires**, car la nature hautement complexe et technique de nombreux défis mondiaux exige d'eux qu'ils soient capables de gérer des priorités politiques complexes et en évolution rapide, tout en ayant un esprit ouvert sur le monde qui leur permette d'influencer leurs pairs et de collaborer avec eux sur la scène internationale. Pour renforcer les compétences des fonctionnaires, il est également nécessaire d'attirer des talents et de les retenir.

Encadré 2. Exemples nationaux d'investissement dans les compétences mondiales des effectifs publics

En **Corée,** le ministère de la Gestion du personnel gère un programme d'apprentissage et de développement à l'étranger pour les fonctionnaires de l'administration centrale, qui vise à favoriser la compétence des effectifs publics en matière d'affaires internationales et leur aptitude à répondre aux besoins de la société future. Le programme est divisé en deux catégories : les cours de longue durée (six mois ou plus) et les cours de courte durée (moins de six mois). Plus particulièrement, le programme à long terme proposé aux hauts fonctionnaires (niveau directeur ou directeur général) cultive les compétences internationales des fonctionnaires responsables de diverses conférences et négociations internationales, dans le but de former des fonctionnaires possédant une expertise internationale par région géographique et par domaine politique. Les lieux de formation comprennent des institutions de gouvernements étrangers, des organisations internationales, ainsi que des écoles supérieures et des instituts de recherche étrangers. Ce programme est mis en œuvre en complément d'accords de détachement avec diverses organisations internationales.

Aux **Pays-Bas**, les fonctionnaires sont tenus de faire preuve de mobilité avant d'accéder aux postes de la haute fonction publique. L'une des quatre options de mobilité consiste en un stage international. Les Pays-Bas ont également créé une académie des affaires internationales, qui propose des cursus et formations dédiés aux fonctionnaires du gouvernement central. Les fonctionnaires de l'ensemble des Ministères ayant une fonction liée à l'international peuvent y candidater. Au-delà des compétences internationales, ceci renforce aussi la coordination pangouvernementale et le développement de réseaux.

Source : ministère de la Gestion du personnel, https://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoEdu/eduPolicy03/eduLong/eduLong02/.

17. Enfin, les gouvernements peuvent **adapter les mécanismes institutionnels** pour mieux relever les défis mondiaux. Par exemple, les liens entre l'action mondiale et le programme de politique intérieure exigent que les institutions du centre de gouvernement se coordonnent étroitement avec la fonction des affaires étrangères. Étant donné que les problèmes mondiaux, tels que la transformation numérique, nécessitent une réponse à l'échelle de l'ensemble de l'administration, la coordination verticale et horizontale est essentielle. Pour obtenir des résultats sur des questions mondiales qui évoluent rapidement, les administrations publiques ont besoin d'un « esprit d'entreprise » institutionnel et de mécanismes de gouvernance appropriés qui permettent la collaboration et l'expérimentation, la gestion des risques et, par exemple, la passation de marchés publics axée sur les résultats.

18. La nature des défis mondiaux exige également d'explorer des approches innovantes en matière de collaboration internationale. Les gouvernements doivent reconnaître leur rôle au sein de la communauté mondiale et travailler avec d'autres gouvernements et des parties prenantes du secteur privé pour concevoir conjointement et tester de manière empirique des mesures d'action publique innovantes face aux défis mondiaux. L'expérimentation transnationale, par exemple par le biais de bacs à sable réglementaires internationaux, permet le partage des connaissances entre des pays et territoires en produisant des ensembles de données robustes pour les analyses comparatives et des résultats fondés

sur des preuves, afin d'éclairer et de généraliser les bonnes solutions en matière d'action publique. Ce type d'entrepreneuriat institutionnel et de mécanismes de gouvernance peut également poser les jalons d'une innovation axée sur des missions, approche selon laquelle le secteur public joue un rôle actif en rassemblant et en coordonnant les acteurs autour de questions complexes et intersectorielles qui ne peuvent être résolues par des acteurs agissant isolément.

Encadré 3. Les villes créatives de *Global Innovation Collaborative* comme exemple de collaboration transnationale innovante

Global Innovation Collaborative est un réseau et une plateforme collaborative par l'intermédiaire desquels les gouvernements municipaux du monde entier lancent des concours d'innovation ouverts permettant d'expérimenter des solutions au niveau local. Sa mission est de tirer parti de l'intelligence collective pour faire émerger de nouvelles idées et stimuler l'apprentissage partagé, dans le but d'accélérer la reprise économique après le COVID-19 et de créer des villes plus résilientes et durables. Si les réponses apportées par les pouvoirs publics nationaux face à la pandémie ont varié d'un pays à l'autre, des villes de tailles et de niveaux socio-économiques comparables ont réalisé qu'elles étaient confrontées à des défis similaires liés à la reprise économique, et qu'elles devaient faire face à des défis communs à long terme, au-delà de la pandémie.

Les avantages d'une telle collaboration comprennent des ensembles de données plus importants pour tester les innovations grâce au partage et à la mise en commun de données clés sur des domaines spécifiques, un meilleur rapport coût-efficacité grâce au partage des achats et aux économies d'échelle, ainsi que de meilleures possibilités d'apprentissage partagé. Au-delà des participants et des innovateurs, les maires et les responsables des collectivités locales coopèrent également avec les acteurs du secteur privé qui contribuent au financement et à la transposition à grande échelle des projets, et apportent un soutien technique et des ressources en nature. La force de l'initiative réside en définitive dans la capacité de tous les partenaires à partager des données en toute sécurité, à apprendre les uns des autres et à collaborer au processus de développement de ces innovations.

Le concours *Creative Cities* actuel, qui est le premier, vise à stimuler la reprise des secteurs créatifs à Berlin, Londres, New York et Paris. Il est actuellement dans sa phase de co-création, et les gagnants seront annoncés en décembre 2021.

Source : Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public (2021), *Achieving Cross-Border Government Innovation: Surfacing Insights and Experimenting Across Borders*.

19. Les défis auxquels sont confrontés les gouvernements ayant de plus en plus souvent une dimension mondiale, la nécessité de garantir l'application d'accords internationaux, tels que la réalisation d'objectifs environnementaux, s'est également renforcée. Les nouvelles capacités des systèmes judiciaires en matière de traitement des incidences transnationales, associées à un accès plus souple et plus efficace à la justice dans ces domaines de plus en plus préoccupants, sont des outils essentiels pour que les États conservent la confiance de leurs citoyens dans leur capacité à relever des défis aussi importants.

Principales questions à examiner :

- Comment les centres de gouvernement peuvent-ils apporter une valeur ajoutée à l'action publique nationale au service d'une coopération internationale efficace ?

- Quelles sont les nouvelles aptitudes et pratiques qui sont apparues pendant la crise du COVID-19 dans le cadre du rôle joué par les centres de gouvernement face aux aspects mondiaux de la crise

(coopération entre centres de gouvernement de pays différents, mutualisation des données entre pays, nouveaux services chargés de la collaboration avec d'autres pays...) ?

- Quelles sont les bonnes approches existantes lorsqu'il s'agit de mieux associer les ressources des corps diplomatiques et des autres institutions publiques de façon à relever les grands défis mondiaux ?
- Comment les États coopèrent-ils avec le secteur privé et la société civile au service de grands objectifs mondiaux ?

Séance 2. Les centres de gouvernement face à la transition climatique

Le changement climatique, un impératif existentiel et démocratique

20. La nécessité et l'urgence de la lutte contre le changement climatique et autres pressions environnementales sont de plus en plus criantes. Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) qualifie le changement climatique de « généralisé, rapide et d'intensité croissante » (GIEC, 2021[3]). Les pays resteront confrontés à des risques importants de chocs majeurs, tels que des aléas climatiques fréquents et intenses, qui seront d'autant plus graves que le réchauffement sera élevé. Face à cette dure réalité, les citoyens sont de plus en plus nombreux à exprimer la volonté que les gouvernements fassent du changement climatique une priorité. En 2021, 87 % des Européens estiment que la lutte contre le changement climatique doit être une priorité pour améliorer la santé publique, et 75 % pensent que leurs gouvernements nationaux ne font pas assez pour s'attaquer à ce problème (Commission européenne, 2021[4]).

21. **Mais le consensus sur l'urgence de la lutte contre le changement climatique est loin d'être suffisant pour réussir la transition climatique.** Les gouvernements démocratiques doivent relever plusieurs défis pour traiter des questions à long terme, complexes et interdépendantes : court-termisme induit par les cycles électoraux, difficulté à promouvoir des politiques fondées sur des données probantes en raison d'une influence indue sur l'action publique, développement massif et rapide de la mésinformation et de la désinformation, multitude des données relatives au climat. La politique climatique exige des arbitrages complexes et les citoyens ne soutiendront l'action politique sur le climat que s'ils pensent que les coûts sont répartis équitablement. Le succès des politiques climatiques dépend en grande partie de la confiance des citoyens dans les institutions et en la capacité des gouvernements à relever le défi climatique. Le niveau de confiance et l'efficacité de l'action sur le climat sont interdépendants : l'incapacité des gouvernements à faire face aux menaces environnementales et le manque de transparence dans la prise de décision en la matière pourraient miner davantage la confiance dans les institutions publiques.

22. Dans ce contexte, les centres de gouvernement ont leur rôle à jouer pour aider les gouvernements à réussir la transition climatique. En effet, les participants à la récente 26ème Conférence des Parties (COP 26) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont préconisé une approche « pangouvernementale » et « pansociétale » de l'action pour le climat. Les centres de gouvernement ont un rôle clé à jouer dans la définition des priorités et de la voie à suivre, les modifications de l'appareil gouvernemental pour mener une politique environnementale et le renforcement de la confiance.

Faire du climat une priorité sur d'autres questions concurrentes

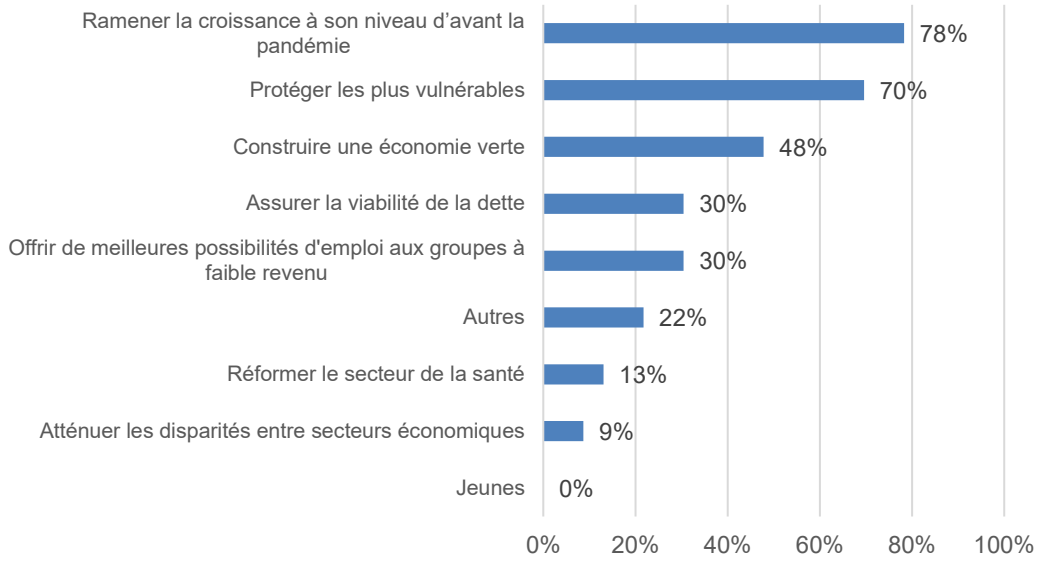
23. Faire en sorte que l'action climatique ne soit pas reléguée derrière d'autres questions plus pressantes est un défi majeur pour tous les gouvernements. Dans le monde d'aujourd'hui, où les problèmes politiques sont nombreux, interdépendants et en constante évolution, l'attention des gouvernements peut être rapidement détournée par des préoccupations plus immédiates. Les centres de gouvernement jouent un rôle particulièrement important dans le processus d'établissement des priorités

stratégiques. Cette fonction est essentielle pour garantir le meilleur usage des outils disponibles afin de concrétiser les changements structurels nécessaires à la transition climatique, tels que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la fiscalité, la budgétisation verte, la réglementation, la gouvernance des infrastructures et les marchés publics écologiques. En outre, les politiques destinées à atténuer le changement climatique et à orienter les sociétés et les économies vers la transition écologique se situent nécessairement à l'intersection de nombreux domaines de l'action publique.

24. Les plans de relance post-COVID-19 illustrent cette tension : 48 % des gouvernements interrogés ont indiqué que la construction d'une économie verte était l'une de leurs trois principales priorités, mais une écrasante majorité des répondants (78 %) ont suggéré que le retour de la croissance au niveau d'avant la pandémie faisait également partie de leurs trois principales priorités (voir graphique 2).

Graphique 2. Les priorités des gouvernements pour appuyer les efforts de relance post-COVID-19

Pourcentage de gouvernements plaçant chaque sujet parmi leurs trois principales priorités

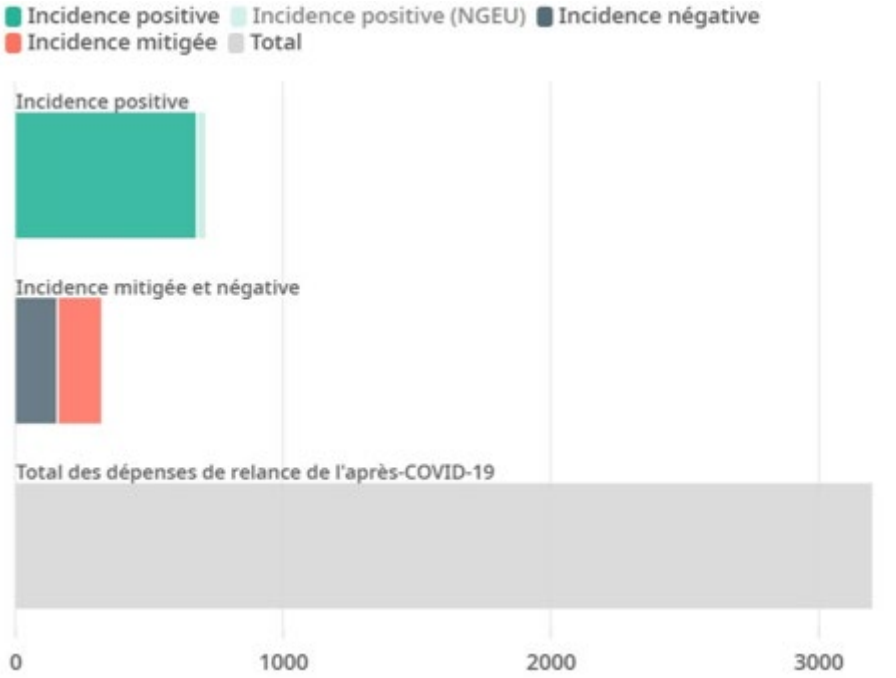


Note : intègre les données fournies par les centres de gouvernement des pays suivants : Allemagne, Belgique, Canada, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Turquie, République tchèque.

Source : OCDE (2021), *Building a Resilient Response: The Role of Centre of Government in the Management of the COVID-19 Crisis and Future Recovery Efforts* (« Construire une réponse résiliente : rôle du centre de gouvernement dans la gestion de la crise liée au COVID-19 et les efforts futurs de relance »).

25. Les priorités en matière de climat et de relance post-COVID ne sont pas nécessairement opposées, mais les gouvernements ont du mal à créer des synergies et à faire en sorte que l'effet net global des plans de relance sur la protection du climat soit positif. En conséquence, les mesures de relance verte ne représentent qu'une faible partie des dépenses liées à la COVID-19 (seulement 21 % des dépenses de relance, soit environ 4 % des 17 000 milliards USD de dépenses de sauvetage et de relance combinées) et des fonds importants sont encore alloués à des mesures dont les effets sur l'environnement seront probablement négatifs ou contrastés (voir graphique 3).

Graphique 3. Fonds alloués aux mesures de relance selon leur impact environnemental (en milliards USD)



Note : NGEU (*NextGenerationEU*) désigne la part des dotations du plan de relance de l'UE affectées aux investissements pour le climat, mais pas encore allouées aux États membres de l'UE.

Source : *Base de données de l'OCDE relative à une relance verte* (2021).

26. Plusieurs pays de l'OCDE ont pris des mesures majeures pour accorder à la question du changement climatique une importance horizontale dans la prise des décisions publiques, à l'occasion d'initiatives lancées par les centres de gouvernement (voir encadré 4).

Encadré 4. Approches nationales contribuant à faire de l'action pour le climat une priorité

L'**Autriche** a élaboré une stratégie climatique 2050 selon laquelle « les projets publics aux niveaux fédéral et provincial font l'objet d'une analyse climatique obligatoire, afin de prévenir tous effets négatifs sur le climat ».

La **Nouvelle-Zélande** a pris de nombreuses mesures afin de donner la priorité à l'action pour le climat. En 2019, elle a créé la Commission du changement climatique, organe indépendant qui prépare et publie des budgets quinquennaux et qui élabore des stratégies potentielles de transition, en vue de la réalisation de l'objectif, inscrit dans la loi, de neutralité des émissions nettes de gaz à longue durée de vie à l'horizon 2050. Le gouvernement est tenu d'envisager des solutions pour donner suite aux budgets établis par la Commission, et de les rendre publiques, d'ici la fin de mars 2022. Un mécanisme a également été créé en novembre 2019 pour que la prise de décision dans tous les domaines de l'action publique prenne en compte les objectifs climatiques. Toutes les mesures du cabinet qui auront un impact important sur les émissions de gaz à effet de serre doivent être évaluées, surveillées et déclarées. Le dispositif *climate implications of policy assessment* (CIPA) permet d'examiner ex ante si une proposition d'action émanant d'un organisme de l'administration centrale vise à réduire les

émissions de gaz à effet de serre (GES) ou pourrait générer des émissions sensiblement élevées[2]. Enfin, le changement climatique a été défini comme l'une des priorités, au nombre de cinq seulement, inscrites dans le budget de 2021.

La **Suède** a créé un « Système de management environnemental » au sein du gouvernement, destiné à intégrer la prise en considération de l'environnement dans toutes les mesures prises par les pouvoirs publics. Cet instrument permet de rationaliser et de faciliter les efforts en faveur de l'environnement déployés au sein d'une organisation qui intègre les questions environnementales dans ses activités ordinaires, en recensant et en prenant en compte les effets environnementaux des décisions dès leur préparation.

Des changements dans l'appareil gouvernemental peuvent faciliter la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques climatiques

27. L'Accord de Paris a marqué un déplacement du centre de gravité de la gouvernance climatique en plaçant les « contributions déterminées au niveau national » au cœur de la réponse collective mondiale. Ce tournant au niveau mondial coïncide avec la multiplication des lois, stratégies et structures organisationnelles visant à lutter contre le changement climatique au niveau national. Malgré ces évolutions, des études comparatives systématiques sur les modalités d'organisation interne des États pour faire face au changement climatique et respecter leurs engagements internationaux font défaut.

28. Il est toutefois possible d'analyser et d'identifier des tendances et des schémas relatifs à la gouvernance climatique en étudiant les mécanismes institutionnels mis en place pour exercer **trois fonctions essentielles de la gouvernance climatique (voir tableau 1)** :

- **Définir et piloter** la stratégie nationale générale pour l'action contre le changement climatique : les instances qui orientent et formulent la stratégie de lutte contre le changement climatique peuvent aller d'entités sectorielles fortement intégrées à des organes centralisés descendants.
- **Coordonner** ces actions horizontalement entre institutions centrales : la mise en œuvre des activités et de l'action pour le climat à l'échelle des parties prenantes et des organismes publics nécessite une coordination forte et efficace. Dans certains pays, l'institution compétente est le principal organe en charge de la coordination, mais il existe bien d'autres mécanismes institutionnels qui peuvent appuyer ces processus d'élaboration et de planification des politiques.
- Respecter les engagements internationaux en matière de **surveillance, déclaration et vérification (SDV)** : les accords internationaux et les engagements qu'ils impliquent ont été un élément moteur de la réorganisation des appareils gouvernementaux.

29. Ces différentes fonctions sont interdépendantes et peuvent donc être exercées par la même institution. Ces distinctions permettent néanmoins de mettre en évidence de manière cohérente les tendances et les schémas relatifs à la gouvernance climatique.

[2] Concrètement, le dispositif CIPA conduit à une évaluation automatique des propositions dont l'impact direct sur les émissions de gaz à effet de serre pourrait être égal ou supérieur à 0.5 million de tonnes équivalent CO_2 dans les dix premières années de la période concernée. Pour les propositions relatives à la sylviculture, ce seuil est égal ou supérieur à 3 millions de tonnes équivalent CO_2 dans les 30 premières années de la période concernée.

Tableau 1. Typologie des fonctions essentielles de la gouvernance climatique et exemples nationaux

Fonction essentielle de la gouvernance climatique	Mécanisme institutionnel			
Définir et piloter la stratégie nationale générale pour l'action contre le changement climatique	**Services au sein du centre de gouvernement :** Plusieurs pays ont créé des services pour coordonner l'action climatique au sein du centre de gouvernement. Ainsi, Singapour a créé un Secrétariat national du changement climatique, dépendant du cabinet du Premier ministre. En Corée, le Bureau de coordination des politiques gouvernementales a dirigé l'initiative gouvernementale pour la création d'un Groupe de travail sur le changement climatique en 2015.	**Conseils ou comités spécialisés :** Certains pays ont également mis en place des conseils ou comités spécialisés, tels que le Conseil de défense écologique en France ou le Comité de concertation en Belgique.	**Ministère de l'Environnement** : Le ministère de l'Environnement est traditionnellement l'organe chargé d'exercer cette fonction. Tel est le cas du ministère de l'Environnement en Colombie ou du ministère de l'Environnement et de l'Eau en Bulgarie.	**Autres ministères de tutelle :** Dans certains pays, les stratégies climatiques se caractérisent par une approche fortement intégrée et sectorielle, et sont principalement dirigées par les ministères de tutelle. Ainsi, en Australie, la politique climatique est menée par le ministère de l'Industrie, avec l'appui d'un grand nombre d'institutions et d'organisations.
Coordonner ces actions horizontalement entre institutions centrales	**Conseillers spéciaux et décideurs** chargés de coordonner l'action pour le climat entre différents organes gouvernementaux. Les États-Unis, par exemple, ont créé deux postes de haut niveau, l'Envoyé spécial pour le climat du Président et le Conseiller national pour le climat.	**Commissions ou comités intergouvernementaux permanents** constituant l'un des mécanismes de coordination les plus couramment utilisés pour promouvoir une action coordonnée. Ce modèle existe notamment en Allemagne, au Danemark, en Finlande, en Irlande, en Italie et aux Pays-Bas (Russel, Castellari et al., 2020). Aux États-Unis, un Groupe de travail national sur le climat réunit 21 organismes publics.		**Création de « points de contact » pour le climat** au sein des ministères de tutelle et des organismes publics.

	Intégration du système SDV dans le processus national de prise de décision		
Surveillance, déclaration et vérification	**Intégration dans le processus de prise de décision au niveau national** dépassant les engagements supranationaux en matière de SDV, dans le cadre de la CCNUCC et de l'Union européenne.	**Prise en compte des engagements supranationaux** en matière de SDV, dans le cadre de la CCNUCC et de l'Union européenne.	**Non-prise en compte des engagements supranationaux** en matière de SDV, dans le cadre de la CCNUCC et de l'Union européenne.

30. Les mécanismes institutionnels de coordination peuvent être utiles, mais les changements structurels n'entraînent pas nécessairement des changements comportementaux si l'incitation à la coordination en matière de changement climatique n'est pas développée en parallèle. Les structures et mécanismes formels doivent être complétés par d'autres dispositifs ou modes d'association de la population, tels que l'analyse ex ante de l'action publique, la gestion des performances, les portails de connaissances ou les groupes et organes consultatifs, qui sont tous des outils généralement mis en place par les centres de gouvernement.

Renforcer la confiance par le dialogue et l'intégrité dans la gouvernance climatique

31. Favoriser l'adhésion et le soutien de la population est l'un des principaux rôles que les gouvernements peuvent exercer pour atteindre les objectifs climatiques. Une participation véritable des parties prenantes dans le cycle de l'action publique doit également être encouragée, non seulement parce qu'elle peut contribuer à renforcer la confiance dans les institutions publiques ainsi que le mandat démocratique du gouvernement pour remplir ses engagements climatiques, mais aussi parce qu'elle assure une plus grande efficacité des politiques.

32. Les centres de gouvernement sont particulièrement bien placés pour traduire des descriptions complexes des politiques publiques en messages convaincants, destinés à prévenir ou à contrer la propagation de la désinformation. Pour répondre à ces objectifs, la mise en évidence d'un consensus scientifique peut être un des moyens de lutter contre la mésinformation et de gagner l'approbation de la population en matière de changement climatique. Les autres actions possibles sont la mise en place de relations constructives et transparentes avec les plateformes en ligne et les vérificateurs de faits, le développement de l'éducation aux médias et à l'information, une meilleure explication des données scientifiques et des arbitrages nécessaires dans le débat sur le climat, le renforcement de la participation publique et du journalisme des faits, ainsi que la construction d'un discours commun pour informer les citoyens et les orienter vers des sources d'informations et de données fiables. La campagne *Taking the Lead on Climate Change* (« Donner l'exemple en matière de changement climatique ») du Conseil de l'Union européenne en est l'illustration : elle délivre une information claire sur le changement climatique en Europe, en fournissant des données factuelles, en décrivant ses effets, en présentant les actions entreprises et en donnant une vision des prochaines étapes (OCDE, à paraître).

33. La conception et la mise en œuvre des politiques climatiques doivent prendre en compte le lobbying et autres pratiques d'influence qui peuvent désinformer le public, les gouvernements et les investisseurs. De nombreux secteurs et entreprises ont des intérêts dans l'issue des débats et des négociations sur les politiques climatiques. En l'absence de transparence sur les personnes qui se cachent derrière les groupes remettant en question des connaissances scientifiques établies ou finançant les campagnes de désinformation sur le climat, les citoyens peuvent être induits en erreur et perdre encore plus confiance dans le gouvernement (OCDE, à paraître).

34. Les pouvoirs publics peuvent envisager plusieurs solutions pour assurer plus de transparence et d'intégrité dans la gouvernance climatique. Des registres portant sur les activités de lobbying peuvent renforcer les exigences de divulgation dans ce domaine, en regroupant des informations sur l'objectif des

activités de lobbying, leurs bénéficiaires, les décisions visées et les types de pratiques utilisées, y compris le recours aux médias sociaux comme outil de lobbying. Les principaux agents publics participant aux processus de prise de décision sur le climat pourraient publier leurs agendas. Les États pourraient également imposer la divulgation a posteriori de la manière dont les décisions législatives ou réglementaires ont été prises. Les informations divulguées peuvent indiquer l'identité des parties prenantes rencontrées, les agents publics impliqués, l'objet et le résultat de leurs réunions, avec une évaluation de la manière dont les éléments d'information reçus ont été pris en compte dans la décision finale.

Encadré 5. Approches pour une plus grande transparence du lobbying

En Espagne, depuis 2012, l'agenda des membres du gouvernement est publié sur le site Web de ce dernier. Il indique, jour par jour, les visites et les réunions auxquelles participent les membres du gouvernement. Pour chaque événement, il est indiqué au minimum :

- le ministre concerné et le ou les autres ministres qui y assistent ;
- l'horaire de l'événement ;
- l'organisation reçue ou rencontrée.

En octobre 2020, les Bureaux des deux chambres du Parlement espagnol ont adopté un code de conduite pour les députés et les sénateurs, qui exige la publication de leurs agendas, y compris de leurs réunions avec des lobyyistes. Une rubrique réservée à l'agenda est disponible sur la page Web de chaque parlementaire.

Source : https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c6d8eff8-en.pdf?expires=1637338124&id=id&accname=ocid84004878&checksum=9E9A159E8ABC23A4003BB4FE65457A43.

Principales questions à examiner

- Quelles sont les questions les plus difficiles auxquelles les centres de gouvernement sont confrontés dans le pilotage de la transition climatique ?
- Quels instruments d'action publique est-il possible d'utiliser pour réduire le court-termisme dans la prise de décision ?
- Comment pouvons-nous aider les hauts responsables publics à surmonter l'opposition d'intérêts minoritaires déterminés à se faire entendre ?
- Quelles sont les solutions qui ont fait leurs preuves sur le plan de la communication publique et de l'association de la population à l'action climatique ?

OCDE

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État