



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 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Renforcement des capacités du secteur public
dans les domaines clefs de l'administration**

Renforcer les capacités du secteur public dans un monde en mutation rapide en vue de réaliser les objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de communiquer au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Ora-orn Poocharoen, membre du Comité, avec le concours d'Emmanuelle d'Achon, de Joan Mendez et de Linus Mendjana.

* E/C.16/2019/1.



Renforcer les capacités du secteur public dans un monde en mutation rapide en vue de réaliser les objectifs de développement durable

Résumé

Le présent document porte sur les nouvelles capacités dont le secteur public et son personnel ont besoin, dans un monde en mutation rapide, pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable. Après un tour d'horizon des différents modèles d'administration publique, le nouveau concept et paradigme de gouvernance durable intelligente, qui détermine les nouvelles capacités et compétences dont les responsables des pouvoirs publics et les fonctionnaires devront faire preuve pour réaliser véritablement et de manière inclusive le Programme pour le développement durable à l'horizon 2030, y est présenté.

Se fondant sur les principes de gouvernance efficace approuvés par le Conseil économique et social en juillet 2018, dans sa résolution [2018/12](#), les auteurs du document établissent des liens entre ces principes et les objectifs de développement durable et montrent comment les technologies naissantes (notamment l'Internet des objets, l'intelligence artificielle, la technologie de la chaîne de blocs et les médias sociaux) influent sur la teneur et le rythme des réformes du secteur public à différents niveaux de l'administration dans le monde.

L'accent est mis en particulier sur le nouveau rôle du secteur public, qui se caractérise par des séries de transformations de quatre modes de pensée, à savoir la pensée conceptuelle, l'esprit critique, la pensée prospective et la pensée complexe. Les auteurs montrent en quoi les compétences non techniques, y compris l'intuition, l'empathie et la maîtrise des mécanismes de délibération, peuvent être aussi essentielles à l'efficacité, à l'inclusion et à la responsabilisation du secteur public que le raisonnement logique, l'analyse causale de faits incontestables et l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. Ils soulignent l'importance des investissements en faveur de la réforme du secteur public. Le document s'achève par plusieurs recommandations stratégiques à l'intention des décideurs qui envisagent une réforme de la gouvernance durable intelligente en vue de la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

I. Un appel en faveur d'une réforme du secteur public axée sur les capacités

1. La plupart des défis que le secteur public doit relever sont étroitement interdépendants. Ainsi, un enseignement de qualité a des retombées considérables sur la santé de la population, la réduction de la pauvreté, le développement urbain et l'égalité des sexes. Les conditions qui permettent de créer des villes durables sont également liées à des facteurs de développement et de gouvernance aussi variés que l'utilisation rationnelle et non polluante de l'énergie, l'accès à un emploi décent, l'innovation industrielle, l'eau salubre et l'existence d'institutions compétentes. Il faut, pour parvenir à la viabilité, adopter une vision d'ensemble de ces différents facteurs et des enjeux connexes, ainsi que de leur interdépendance.

2. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable associés donnent aux principaux acteurs de la gouvernance, en particulier aux décideurs, l'occasion d'examiner ces liens d'interdépendance, qui existent non seulement entre les objectifs eux-mêmes, mais aussi entre les organisations et les parties prenantes à tous les niveaux de gouvernance.

3. L'interdépendance des enjeux et des organisations dépasse les frontières nationales. Il est difficile d'imaginer qu'un pays ou un gouvernement, quel qu'il soit, puisse s'affranchir des normes mondiales sans se heurter d'une manière ou d'une autre à la résistance de parties prenantes qui relèvent ou non de son autorité. La grande majorité des politiques publiques, y compris les lois, les règlements, les codes de conduite, les politiques répondant à des problèmes spécifiques, les programmes et les projets, seront presque toujours liées à des enjeux de plus vaste portée au niveau mondial. C'est par exemple le cas de la réglementation d'Internet, des droits de l'homme, de l'éducation, des transports, des migrations, des investissements, du commerce, des domaines traditionnels et non traditionnels de la sécurité, y compris la cybersécurité.

4. Les pouvoirs publics et les agents de la fonction publique doivent comprendre que les décisions et les mesures qu'ils prennent en matière de politique générale auront probablement des répercussions dans d'autres pays, et vice-versa. Les objectifs de développement durable donnent l'occasion de réfléchir à la question et de prendre délibérément des mesures visant à harmoniser les politiques, horizontalement et verticalement, ainsi qu'aux niveaux sous-national, national et transnational. Cette harmonisation délibérée peut contribuer de façon décisive à progresser dans la recherche de solutions à des problèmes complexes qui sont souvent dus à des insuffisances communes de l'action collective. Après avoir dressé le bilan de ces défis et des questions connexes, le Comité d'experts de l'administration publique a formulé onze principes de gouvernance efficace au service du développement durable, qui ont été approuvés par le Conseil économique et social en juillet 2018, dans sa résolution [2018/12](#). Ces principes sont présentés dans le tableau 1 ci-après (voir également [E/2018/44](#), par. 31).

Tableau 1

Principes de bonne gouvernance au service du développement durable

-
- Efficacité
 - Compétence
 - Élaboration de politiques rationnelles
 - Collaboration
-

- Responsabilité
 - Intégrité
 - Transparence
 - Contrôle indépendant
 - Inclusion
 - Ne laisser personne de côté
 - Non-discrimination
 - Participation
 - Subsidiarité
 - Équité intergénérationnelle
-

5. Les principes de gouvernance efficace peuvent jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Les pouvoirs publics peuvent s'en servir pour envisager de nouveaux axes de réforme du secteur public tout en respectant leurs particularités culturelles, économiques, sociales et politiques. Les réformes du secteur public fondées sur ces principes permettraient d'accélérer le rythme de réalisation des objectifs.

6. La réforme du secteur public comprend de nombreux aspects, allant de la restructuration d'institutions ou d'organisations et de l'introduction de nouvelles valeurs, lois ou directives à la modification des politiques en matière de ressources humaines et à la réorganisation des processus décisionnels, notamment de ceux qui ont trait aux politiques, plans et budgets. Afin d'aider à orienter ces réformes du secteur public, il est utile de s'intéresser aux capacités essentielles dont les administrations publiques ont actuellement besoin pour contribuer véritablement à la réalisation des objectifs de développement durable. À cet égard, l'élaboration de politiques rationnelles constitue un principe essentiel de gouvernance efficace.

7. Il est particulièrement important d'élaborer des politiques rationnelles. Pour atteindre les résultats escomptés, les politiques publiques doivent être cohérentes et s'appuyer sur de solides fondements, entièrement conformes aux faits, à la raison et au bon sens. En outre, la rationalité des politiques publiques peut être évaluée en fonction du principe d'inclusion (comme indiqué au tableau 1), qui se définit par le fait de ne laisser personne de côté, l'absence de discrimination, la participation, la subsidiarité et l'équité intergénérationnelle. Il est, de plus, généralement admis que les politiques conçues avec intégrité et dans la transparence, et assorties d'un contrôle indépendant adéquat visant à garantir le respect du principe de responsabilité, ont plus de chances d'être rationnelles.

II. Les défis persistants du secteur public

8. Il importe de définir certains des principaux facteurs qui risquent de nuire à la conception et à l'exécution de politiques publiques rationnelles. Premièrement, dans de nombreux secteurs publics, l'importance du personnel s'est considérablement accrue, tant sur le plan des effectifs que sur celui de l'étendue de ses pouvoirs et de sa mission, si bien que les citoyens en sont venus à considérer l'administration et les processus décisionnels comme une boîte noire, ou encore un processus obscur qui fait intervenir de nombreuses personnes et commissions et de hautes piles ou des gigaoctets de documents.

9. Le secteur public est souvent perçu comme étant trop hiérarchique, trop bureaucratique et trop lent pour répondre à l'évolution des attentes et des besoins du public. Il donne souvent l'impression de privilégier les processus au détriment des résultats et d'être coupé des réalités du terrain. De nombreux pays ne progressent pas comme ils le pourraient, du fait d'une centralisation excessive. Les citoyens se sentent souvent éloignés des processus d'élaboration des politiques, la plupart d'entre eux ne comprenant pas comment les politiques adoptées se répercutent sur leur vie quotidienne. Ils ne sont pas non plus pleinement en mesure d'assumer la responsabilité de la réalisation des objectifs de développement durable. Souvent, les décisions sont imposées depuis le sommet, sans analyse approfondie de toutes les possibilités et en l'absence d'enquête quant aux priorités de la population. Il s'agit là d'un immense défi pour une gouvernance efficace et pour la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

10. Deuxièmement, de nombreux gouvernements se plaignent de l'absence d'intégration et de leur incapacité à mener leur action dans l'ensemble de leurs institutions, fonctions et domaines de compétences. La pratique du travail en vase clos règne dans de nombreuses bureaucraties. Souvent, les données ne sont pas partagées et les principaux indicateurs de résultats sont éparpillés entre divers organismes. Il est donc difficile que les organismes collaborent à la réalisation d'objectifs communs. Différentes institutions finissent souvent par se disputer les fonds disponibles et le pouvoir et par entrer en concurrence pour faire reconnaître leurs résultats. Une telle situation contribue souvent à donner l'impression que les services publics ne sont pas suffisamment encadrés et dirigés, que l'innovation y fait défaut et qu'ils sont trop politisés. Elle constitue également un obstacle fondamental à la conception et à l'exécution de politiques intégrées, cohérentes et rationnelles.

11. Troisièmement, les membres du personnel du secteur public de nombreux pays – les agents, les fonctionnaires et les autres personnes travaillant dans des organismes publics – ne connaissent toujours pas les objectifs de développement durable. Étant donné que ces objectifs constituent le point de départ de toute réflexion sur l'intégration et la cohérence des politiques, il est essentiel de diffuser des informations à leur sujet à tous les acteurs intervenant à tous les niveaux de gouvernance ainsi qu'à toutes les principales parties prenantes œuvrant dans l'ensemble des domaines relevant des politiques publiques. Tous les membres du personnel de la fonction publique devraient connaître les objectifs et comprendre en quoi leur travail quotidien est lié à la réalisation de ces objectifs.

12. Pour atteindre les objectifs de développement durable, il convient d'examiner attentivement la cohérence des objectifs des politiques et des instruments de gouvernance, ainsi que leurs relations au niveau opérationnel. Étant donné que les bureaucraties peuvent se heurter à une multitude de limites, y compris les défis susmentionnés, de nouveaux arrangements institutionnels sont nécessaires pour favoriser l'adoption de mécanismes et d'outils de délibération, en particulier afin d'établir intentionnellement et systématiquement des liens entre les politiques. La cohérence des politiques, leur intégration (verticale et horizontale) et la mise en place d'une gouvernance à de multiples niveaux devraient s'inscrire dans le cadre d'une réforme globale du secteur public visant à remodeler les processus décisionnels et à réorienter le rôle, la culture et l'état d'esprit du secteur public en les axant sur la réalisation des objectifs de développement durable.

13. Établir une liste de contrôle permettant de passer en revue la cohérence pourrait être l'une des premières mesures à prendre pour favoriser l'intégration des politiques. L'un des éléments de cette liste de contrôle consisterait par exemple à déterminer si un nouveau plan d'aménagement urbain tient compte ou non de l'environnement. Le présent document recense les nouveaux ensembles d'outils et de capacités, en

particulier les moyens technologiques, nécessaires à la « gouvernance durable intelligente » dont le secteur public a de toute urgence besoin pour concevoir et mettre en œuvre des politiques rationnelles et une gouvernance efficace permettant de réaliser les objectifs de développement durable.

III. Les nouvelles technologies et le secteur public

14. La technologie est devenue l'un des facteurs les plus importants dont dépendent aujourd'hui les possibilités de développement. C'est également l'un des facteurs susceptibles d'avoir le plus d'effets perturbateurs sur les gouvernements et les sociétés. La réussite du passage à la quatrième révolution industrielle dépend maintenant de la généralisation de la technologie et de la façon dont ce processus est géré.

15. Les gouvernements qui disposent des compétences nécessaires pour anticiper comment utiliser les nouvelles technologies de manière à rendre les politiques et les services publics plus efficaces, plus inclusifs et plus respectueux du principe de responsabilité ont un avantage par rapport aux autres. De même, les gouvernements qui possèdent de telles compétences sont souvent aussi en mesure de protéger leurs citoyens des aspects préjudiciables ou des effets secondaires négatifs des technologies. Ils s'empressent d'étudier ces nouvelles technologies dans des conditions sécurisées afin d'élaborer les politiques qui permettront de les mettre en pratique et de les réglementer.

16. Il existe dans tous les secteurs publics d'importantes possibilités d'adopter des technologies qui leur permettront d'accroître leur productivité et leur efficacité. Toutefois, du fait de taux d'adaptabilité et d'adoption très inégaux, la fracture numérique se caractérise aujourd'hui non seulement par des écarts marginaux dans une société donnée (au niveau national), mais aussi par des écarts entre différents pays (au niveau international).

17. Les « téléphones intelligents » (smartphones), les ordinateurs portables et les tablettes sont aujourd'hui commercialisés partout dans le monde à des prix de plus en plus abordables et offrent toujours davantage de fonctions. Un téléphone intelligent, par exemple, n'est pas seulement un téléphone, mais également un appareil photo, une caméra vidéo, une calculatrice, un calendrier et un appareil permettant de se connecter à des applications comme les services bancaires en ligne et de contrôler d'autres appareils. Il continue d'offrir de nouvelles possibilités et s'est imposé comme une nécessité dans la vie de la plupart des individus. Bien que les téléphones intelligents aient réduit le fossé numérique, les gouvernements n'ont pas encore exploité pleinement les possibilités qu'ils offrent d'améliorer entre autres la participation des citoyens, la prestation de services, le respect du principe de responsabilité et l'accès à l'information.

18. Les médias sociaux ont considérablement modifié nos façons de communiquer. Les messageries instantanées, qui permettent le transfert de texte, de contenu audio et de vidéos, constituent un puissant outil de communication entre le gouvernement et la population, et vice-versa. De nombreux gouvernements et organismes publics ont maintenant leurs propres comptes sur les réseaux sociaux et utilisent toutes sortes d'applications de messagerie instantanée pour communiquer avec leurs administrés.

19. L'administration en ligne a fait de par le monde des progrès considérables, qui demeurent toutefois très inégaux d'une région et d'un pays à l'autre, ainsi que l'a montré l'étude des Nations Unies sur l'administration en ligne. L'Estonie autorise les non-ressortissants à obtenir un statut de résident électronique, qui permet à beaucoup d'intégrer facilement l'écosystème commercial numérique. Ce pays vise à

dématérialiser complètement les services publics. Le Gouvernement singapourien propose pratiquement tous ses services en ligne, qu'il s'agisse de démarches fiscales, de services de police, de logements sociaux ou de versements de la caisse centrale de prévoyance. Depuis 2016, le Danemark exige que tous les citoyens utilisent les services publics en ligne et reçoivent par courriels et non plus par courrier les justificatifs de leurs démarches administratives.

20. L'Internet des objets est un réseau composé de dispositifs intelligents ou d'autres objets équipés de détecteurs qui communiquent les uns avec les autres sans intervention humaine. Il peut s'agir aussi bien d'appareils ménagers comme des machines à café, des réveils, des calendriers numériques, des téléphones intelligents, des appareils portables, des lampes et des machines à laver que de systèmes de transport et de stationnement urbains à grande échelle et de systèmes énergétiques, de collecte des ordures ou de sécurité. Les plateformes de l'Internet des objets basées sur les services en nuage permettent de stocker de grandes quantités de données, et ainsi d'analyser des mégadonnées. Ces informations aident les gouvernements à élaborer des politiques en plus grande connaissance de cause. Dans le cadre des projets de villes intelligentes, par exemple, certaines administrations locales installent l'Internet des objets dans leurs systèmes d'infrastructure urbaine et génèrent des mégadonnées pour mieux suivre et concevoir leurs services municipaux. Parmi les domaines d'application possibles figurent l'analyse des effectifs, de la circulation et des interventions d'urgence, la détection d'anomalies dans les opérations financières et l'étude des habitudes de déplacement, pour ne citer que quelques exemples.

21. La technologie de la chaîne de blocs offre d'immenses possibilités d'améliorer les processus d'authentification, ainsi que la compréhension que nous en avons, la propriété des actifs et le rôle des gouvernements en tant que médiateurs et vérificateurs de l'information. Principalement connue pour être à l'origine des cryptomonnaies, la chaîne de blocs est un registre numérique qui peut être programmé pour enregistrer tout ce qui a de la valeur. Elle ressemble à une feuille de calcul qui est dupliquée à de nombreuses reprises le long d'un réseau d'ordinateurs. Une fois enregistrée, la transaction est disponible en permanence dans le système de la chaîne de blocs. Elle est ainsi accessible au public pour une durée illimitée et ne peut être modifiée. Des entreprises privées et des groupes de la société civile ainsi que des gouvernements mettent à l'essai cette technologie dans divers domaines. Des banques privées comme Standard Charter et des banques centrales comme la Banque du Canada, l'Autorité monétaire de Singapour, la Banque du Japon, la Banque centrale britannique et la Banque centrale européenne ont entrepris des projets pilotes faisant appel au dispositif d'enregistrement électronique partagé¹.

22. L'intelligence artificielle se développe également à une vitesse phénoménale, grâce aux mégadonnées recueillies en ligne ces dernières années, à l'amélioration des algorithmes d'apprentissage machine et au progrès des services de l'informatique en nuage. Il existe dans ce domaine cinq grandes applications² : a) le raisonnement ou la faculté de résoudre des problèmes par déduction logique ; b) la connaissance ou la capacité de présenter des connaissances sur le monde qui nous entoure ; c) la planification ou la capacité de fixer et d'atteindre des objectifs ; d) la communication ou la faculté de comprendre des langues parlées et écrites et e) la perception ou la capacité de déduction à partir de stimuli sensoriels tels que des sons et des images.

23. L'intelligence artificielle est utilisée dans de nombreux domaines, notamment la santé, l'éducation, la sécurité, le divertissement, les affaires, la finance, le secteur

¹ Garrick Hileman et Michael Rauchs, *2017 Global Blockchain Benchmarking Study* (Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambridge Centre for Alternative Finance, septembre 2017).

² Hackerearth blog « Applications of artificial intelligence (AI) in business », 20 juillet 2018.

manufacturier et l'industrie automobile. Dans le cas de l'industrie automobile, des véhicules autonomes ou sans conducteur sont testés dans certaines villes. Cette nouvelle façon de se déplacer nécessitera un réaménagement non seulement de l'infrastructure physique, mais aussi des lois, des règlements, des assurances et de la prestation des services liés aux trajets domicile-travail et à la mobilité. Singapour a, par exemple, testé des véhicules autonomes et les systèmes de gestion de données associés, ouvrant ainsi la voie à la création de nouveaux groupes de services numériques, qui ne consistent pas à simplement régler les problèmes de circulation mais permettent aussi de réduire la consommation d'énergie et de promouvoir le développement économique.

24. Il existe de nombreuses autres utilisations potentielles de l'intelligence artificielle. La Chine s'est par exemple dotée d'une stratégie nationale en la matière et améliore en conséquence son infrastructure et ses activités de recherche-développement et de formation professionnelle. On prévoit que l'intelligence artificielle se traduira par une réorganisation des compétences plus que par une réduction globale de la main-d'œuvre³. En résumé, d'énormes possibilités existent de mettre l'intelligence artificielle au service des objectifs de développement durable et certains gouvernements progressent plus vite que d'autres à cet égard.

25. Les nouvelles technologies clés mentionnées ne peuvent être utilisées de façon optimale que si les réformes du secteur public et du personnel de la fonction publique adaptent en conséquence les mentalités, les cultures, les pratiques et les règles existantes. Par exemple, la plupart des administrations exigent encore la présentation de documents papier et bon nombre d'organismes gouvernementaux ne proposent pas certains services en ligne en raison des restrictions imposées par la réglementation, comme l'obligation d'obtenir de véritables signatures à l'encre à des fins de vérification. Dans ces conditions, il arrive que des administrations locales et certains organismes soient plus souples et adoptent de nouvelles technologies, se plaçant ainsi à l'avant-garde du progrès et de l'innovation.

26. Ces disparités en matière d'adoption des technologies entre les pays, les régions, les villes et les organismes risquent d'aggraver encore les inégalités. Il importe donc de se demander pourquoi certaines administrations ou certains organismes adoptent plus rapidement que d'autres de nouvelles technologies. Les capacités du secteur public et de son personnel constituent un élément de réponse. La section suivante traite des capacités dont il faut dorénavant disposer pour adopter les multiples nouvelles technologies et tirer parti de leurs nombreuses applications. Une nouvelle phase de l'administration publique s'ouvre ainsi, que l'on peut qualifier de gouvernance durable intelligente.

IV. Les nouveaux rôles du secteur public

27. Les études portant sur l'administration publique font référence à plusieurs paradigmes, allant de l'ancienne administration publique, de l'administration publique traditionnelle et de la nouvelle gestion publique à la nouvelle gouvernance publique et, plus récemment, à la gouvernance durable intelligente. Aucun secteur public ne fonctionne exclusivement selon un de ces modèles. La plupart des pays en suivent plusieurs, à divers degrés. Certains secteurs publics présentent davantage de caractéristiques de certains paradigmes que d'autres. Il va sans dire que chaque pays suit son propre rythme et adoptera des changements plus ou moins rapidement.

³ Jacques Bughin, « Marrying artificial intelligence and the Sustainable Development Goals: The global economic impact of AI », *ITU News*, 12 octobre 2018.

28. Ces paradigmes ne se veulent pas normatifs. Ils se fondent sur l'observation des transformations qu'ont connues les administrations au cours du siècle dernier. Ils présentent chacun des avantages et des inconvénients. Ils servent surtout de références lors des débats et aident à dégager de grands axes de réforme du secteur public. Le nouveau paradigme de gouvernance durable intelligente proposé vise à souligner le rôle croissant de la technologie et l'évolution parallèle du rôle des pouvoirs publics en ce qui concerne les objectifs de développement durable. Cette typologie, présentée au tableau 2 ci-après, peut servir à analyser la diversité et les disparités en matière de capacités du secteur public de par le monde.

Tableau 2
Changements de paradigme dans l'administration

	<i>Ancienne administration publique</i>	<i>Administration publique traditionnelle (années 1960)</i>	<i>Nouvelle gestion publique (années 1980)</i>	<i>Nouvelle gouvernance publique (années 2000)</i>	<i>Gouvernance durable intelligente (années 2020)</i>
Principes de gouvernance	Administration classique	Administration la meilleure possible	Gouvernance efficace	Bonne gouvernance	Gouvernance effective
Pour qui	Le peuple	Les électeurs	Les clients	Les citoyens	Le public
Services publics	Prestations de base	Prestations directes	Prestations contractuelles	Prestations coproduites	Prestations sur mesure
Rôle de l'État	Gouverner	Organiser	Piloter	Faciliter	Concevoir
Style de direction	Style autocratique	Style bureaucratique	Style compétitif	Style collaboratif	Style constructif
Responsabilité	Envers le chef	Envers la hiérarchie	Envers le marché	Envers le réseau	À de multiples niveaux
But et orientation	Obéissance – priorité à la loyauté	Respect de la loi – priorité aux règles	Indicateurs – priorité aux résultats	Relations – priorité à la confiance	Viabilité – priorité à la justice

Source : D'après Michael Howlett, Anka Kekez et Ora-orn Poocharoen, « Understanding co-production as a policy tool: Integrating new public governance and comparative policy theory », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 19, n° 5, p. 487-501. Contribution supplémentaire de Piyapong Boosabong, School of Public Policy de l'Université de Chiang Mai (Thaïlande). Les rubriques « ancienne administration publique » et « gouvernance durable intelligente » ont été ajoutées par l'auteur.

29. L'ancienne administration publique est une forme de gouvernance qui offre peu de choix au peuple, qu'il s'agit simplement de gouverner. Elle fournit des services publics de base minimaux, a pour moteur la peur et la menace et vise à assurer l'obéissance et la loyauté du peuple. Les questions de surveillance et de sécurité constituent souvent une préoccupation importante de ce type de gouvernement. Le pouvoir se transmet par la filiation plutôt que par le mérite. Lorsque la nature de la population a évolué et qu'elle ne se compose plus de simples sujets mais d'électeurs, de clients, de citoyens et de membres du public, les représentants des pouvoirs publics et les dirigeants se sentent souvent vulnérables car leur pouvoir est constamment contesté. Telle est souvent la situation des États-nations, au tout début de leur phase de consolidation. Les politiques adoptées dans le cadre de ce modèle sont nationalistes, axées sur le repli sur soi et privilégient la stabilité.

30. L'administration publique traditionnelle se fonde sur le modèle bureaucratique décrit par Weber. Cette forme d'administration fonctionne de façon rationnelle et

technocrate, séparant l'administratif du politique. Elle considère que les solutions à apporter à des problèmes complexes peuvent se réduire à des formules et des modèles reproductibles, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques devenant alors une entreprise scientifique. Elle part du principe que les pouvoirs publics savent le mieux ce qu'il faut faire (du fait de toutes les informations et compétences dont ils disposent). Elle tente de séduire ses électeurs en fournissant directement tous les services publics (éducation, santé, protection de l'environnement, projets de développement, etc.). Ce type d'administration s'appuie sur la constitution de dossiers, l'établissement de procédures étape par étape et un contrôle hiérarchique imposé du sommet vers la base. Sa forme la plus radicale peut, toutefois, conduire à une trop grande dépendance à l'égard des procédures, ce qui nuit à l'innovation et à l'esprit d'entreprise dans le secteur public. On risque alors d'aboutir à une culture bureaucratique axée sur « l'autorité de droit » plutôt que sur « l'état de droit ».

31. Le paradigme de nouvelle gestion publique se fonde sur le principe selon lequel plus l'administration est restreinte, mieux elle fonctionne. Cette forme d'administration fait confiance au marché et aux styles de gouvernance concurrentiels. Elle permet à tous les types d'acteurs, en particulier au secteur privé, de fournir des services publics. L'accent est mis sur les résultats et les indicateurs clefs de performance. Selon ce paradigme, les mécanismes de fixation des prix, la privatisation, la rémunération fondée sur les résultats et l'externalisation comptent parmi les moyens d'action préférés. L'efficacité est une valeur primordiale : il faut faire plus avec moins. La préférence est donnée à l'efficacité, à l'esprit d'entreprise et à la gestion plutôt qu'à l'administration et au respect des règles. Selon certains détracteurs, les préceptes du capitalisme, les résultats quantifiables et l'individualisme revêtent alors une trop grande importance au détriment des valeurs du service public et de l'esprit communautaire.

32. Le paradigme de nouvelle gestion publique met l'accent sur le renforcement de la confiance entre l'État et le public. Les réseaux d'acteurs occupent une place centrale. Le pouvoir est réparti entre les parties prenantes et la responsabilité entre les membres des réseaux. Les décisions et les mesures sont prises de façon collaborative. En associant la société civile, ce type de secteur public vise à coproduire des services publics avec les citoyens. Il met l'accent sur une bonne gouvernance fondée sur la participation du public, la transparence, l'intégrité et la primauté du droit. Il est entendu que ce paradigme va de pair avec les principes démocratiques. Parmi les inconvénients que risque de présenter cette forme de secteur public figurent la dilution des responsabilités, l'incapacité à surmonter les paradoxes des politiques, la lenteur des processus décisionnels et le risque que de grands groupes non gouvernementaux et d'autres intervenants du même ordre s'emparent du discours sur les politiques à mener.

33. La gouvernance durable intelligente constitue le cinquième paradigme, défini dans le présent document. Selon ce paradigme, les pouvoirs publics mettent explicitement l'accent sur la viabilité et l'égalité pour tous. La valeur de l'inclusion (qui se définit par le fait de ne laisser personne de côté, l'absence de discrimination, la participation, la subsidiarité et l'équité intergénérationnelle) devient le premier critère de décision des pouvoirs publics. Le principe de l'utilité au regard de la viabilité à long terme est une valeur clef. Selon ce paradigme, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de prestataires de plateformes, des plateformes en ligne permettant de partager des données, de procéder à des transactions entre pairs, de produire des connaissances et de faire correspondre les besoins des uns et des autres. En communiquant de manière inclusive, ils peuvent transformer des ensembles de données complexes en diagrammes et en graphiques d'information, aisément compréhensibles.

34. À mesure que la technologie de la chaîne de blocs se généralise, la capacité d'un secteur ou d'un acteur donné à monopoliser des données et des informations pourrait diminuer. De plus, les pouvoirs publics pourraient ne plus avoir besoin de vérifier l'authenticité de certaines démarches. Selon ce paradigme, le secteur public concevrait et gérerait de vastes écosystèmes de politiques en ligne et hors ligne, sans avoir cependant de monopole en la matière. Le public serait en mesure d'élargir le rôle qui lui revient, notamment en tant que producteur de données, gestionnaire de connaissances, courtier de systèmes de connaissances et responsable de plateformes de services.

35. Selon ce nouveau paradigme, le secteur public ne se limite plus à certains rôles. Les dirigeants, les représentants des pouvoirs publics et le public sont tournés vers l'avenir et privilégient une réflexion à long terme. Le pragmatisme devient un mode de fonctionnement fondamental du secteur public, car les agents de la fonction publique n'hésitent pas à combiner différents moyens d'action et instruments de gouvernance en fonction des besoins existants et des divers objectifs visés. Grâce à l'analyse des mégadonnées et à l'intelligence artificielle, les pouvoirs publics peuvent par exemple adapter les politiques aux populations locales, aux régions, ainsi qu'à des enjeux particuliers. Les organismes publics peuvent tout à la fois être des catalyseurs, des prestataires, des organismes de réglementation, des concurrents, des facilitateurs, des concepteurs, des observateurs et des collaborateurs. La capacité de cumuler ces différents rôles est indispensable aux efforts d'adaptation nécessaires pour élaborer des politiques publiques rationnelles et exercer une gouvernance efficace.

36. Il importe également de veiller à ce que des cadres juridiques et réglementaires adéquats soient établis et mis à jour en permanence pour créer les conditions propices à la croissance des innovations tout en se prémunissant contre les abus et la concentration des pouvoirs. Par exemple, l'utilisation des technologies de la chaîne de blocs sur les marchés financiers devrait s'accompagner des dispositions réglementaires financières nécessaires pour protéger les acteurs du marché et les sociétés en général. Une coordination adéquate entre les différentes juridictions et entre les acteurs clefs est également importante en ce qui concerne les applications de l'intelligence artificielle et de la robotique. Pour que la technologie et la connectivité se traduisent par des améliorations tant en matière de gouvernance que de développement, il convient d'adopter des approches équilibrées de la confidentialité et de la transparence des données, de la cybersécurité et de la déontologie de la gouvernance.

37. L'une des fonctions essentielles du secteur public est de concevoir des politiques visant à parvenir au développement durable. De nombreux agents de la fonction publique – mais pas tous – disposent de vastes connaissances (qui leur permettent de relier des phénomènes complexes, de considérer l'ensemble des fonctions ou des problématiques et d'appréhender les liens d'interdépendance entre les objectifs de développement durable) et sont en mesure d'adopter une vue d'ensemble de problèmes complexes tout en étant capables d'étudier de manière approfondie des domaines d'intervention spécifiques. Parce qu'ils doivent élaborer des politiques publiques rationnelles, les agents de la fonction publique sont investis de la responsabilité de définir les objectifs et la teneur des politiques, ainsi que les processus de gestion et d'apprentissage et la communication qui s'y rapportent. Ils comprennent la complexité des problèmes relevant des pouvoirs publics, font preuve d'une grande intelligence émotionnelle et d'empathie et connaissent bien les différents instruments de gouvernance. Les agents de la fonction publique ont l'esprit critique et savent présenter les politiques de façon à assurer la viabilité.

V. Les nouvelles compétences et capacités requises

38. Au cours des trente dernières années, les efforts de réforme du secteur public ont principalement porté sur la réduction des effectifs et la restructuration des organismes et des processus. Dans le domaine du développement, l'expression « renforcement de capacités des agents de la fonction publique » a souvent été utilisée de façon approximative, sans que les capacités nécessaires à cette fin soient clairement définies. Outre les compétences techniques à acquérir dans différents secteurs tels que la santé, le commerce, l'industrie, la sécurité et l'éducation, les capacités les plus importantes dont doivent aujourd'hui disposer les agents de la fonction publique sont les suivantes : la réflexion conceptuelle, la réflexion complexe, l'esprit critique, les compétences en matière de délibération ou de facilitation et l'intelligence émotionnelle. Ces différentes compétences sont en particulier nécessaires pour une gouvernance durable intelligente.

39. **Réflexion conceptuelle.** Il est impératif de comprendre que les processus actuels relatifs aux politiques publiques ne peuvent plus être divisés en différentes phases bien distinctes correspondant à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi et à l'évaluation. Les agents de la fonction publique jouent un rôle très important dans tous les aspects des politiques publiques. Ils assument de plus en plus le rôle de concepteurs de politiques. Pour concevoir des politiques publiques rationnelles, ils doivent comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent ces politiques, ainsi que les systèmes et sous-systèmes, les réseaux, les interventions, les instruments, l'apprentissage, l'évaluation et la communication qui s'y rapportent. Ils doivent surtout avoir une vision d'ensemble des problèmes existants et savoir gérer efficacement les processus de délibération.

40. **Réflexion complexe.** Compte tenu des techniques actuelles de l'informatique et des moyens de communication, les politiques publiques ne devraient plus être considérées comme une interaction statique, mais comme relevant d'une interaction continue et dynamique entre les intervenants, les idées et les actes. Étant donné la grande complexité et l'interdépendance des défis que le secteur public doit relever, la pensée complexe constitue un nouvel ensemble de compétences dont doivent disposer les agents de la fonction publique. Il s'agit de reconnaître et de comprendre que les systèmes sont intrinsèquement dynamiques et adaptatifs. Ils sont plus que la somme de leurs composantes et englobent des interactions constantes entre agents, des réseaux, des règles, des phénomènes d'adaptation, des dynamiques non linéaires et des interactions au niveau des individus, qui peuvent produire des effets aux niveaux macro. Par conséquent, la pensée complexe consiste à envisager de nouveaux modes d'action et à anticiper, en plus de procéder à des analyses fondées sur des indicateurs et de tirer des enseignements de l'expérience (voir [E/C.16/2016/4](#)).

41. **Esprit critique.** Pour que les agents de la fonction publique ne se contentent pas d'un examen superficiel (concernant uniquement les faits concrets et les chiffres) des problèmes existants, ils doivent pouvoir faire preuve de pensée critique, c'est-à-dire être capables d'analyser les systèmes de croyances et leurs causes profondes, et mener aussi une réflexion critique sur leurs propres croyances, idéologies et visions du monde. Il s'agit par exemple de pouvoir remettre en question le rôle des femmes dans la société et de s'interroger sur la fonction d'ingénierie sociale de l'éducation ainsi que sur les modèles de développement en vigueur. L'esprit critique des agents publics leur permet d'analyser attentivement les causes de problèmes liés à des violences structurelles profondément ancrées et aux préjugés qui découlent directement de certaines croyances.

42. **Réflexion prospective.** La préparation à l'avenir passe à la fois par la formation et par l'action. Le mouvement futuriste a une incidence dans certains pays⁴. La réflexion conceptuelle et la réflexion prospective peuvent permettre au secteur public de procéder à des essais dans des conditions sécurisées et de mettre en place des prototypes ou des projets pilotes qui visent à se préparer à l'avenir. Cela permet également d'adopter des stratégies efficaces de gestion des risques. La planification de différentes situations et l'analyse des liens de causalité constituent des outils de la réflexion prospective. Ces outils, qui s'apparentent aussi à l'esprit critique, permettent de mieux détecter les croyances inconscientes qui peuvent influencer sur les politiques et leur bien-fondé. La capacité de détecter, de transformer et d'utiliser à bon escient ces connaissances est un facteur clef du succès d'une gouvernance efficace menant à la réalisation des objectifs de développement durable.

43. La réflexion prospective ouvre la voie à de nouvelles interprétations et de nouvelles définitions des problèmes. Elle peut par exemple nous aider à imaginer et à concrétiser le concept de ville intelligente, à envisager l'avenir de la consommation d'énergie, l'alimentation étant assurée non plus par des systèmes publics centralisés mais par des systèmes décentralisés hors réseau, ou encore à anticiper l'avenir de l'éducation, qui évoluera d'un cursus axé sur des diplômes à un processus fondé sur des compétences, ainsi que le passage, en matière de mobilité, à la voiture sans conducteur et le remplacement de la notion de handicap par celle « d'autres capacités », qui met à l'honneur la diversité des êtres humains.

44. **Compétences en matière de délibération.** De nombreux problèmes relevant des politiques publiques puisent leurs racines dans les croyances, les conceptions et le psychisme des individus et des collectivités. Par exemple, les mentalités traditionnelles à l'égard des couples de même sexe ont empêché de parvenir à une véritable égalité des genres dans de nombreuses sociétés. Aujourd'hui, nous assistons à une expansion rapide des mouvements de défense des droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et queers à travers le monde. Cette évolution ne peut s'expliquer par la seule pensée rationnelle. Il faut que l'interprétation qui est donnée des problèmes puisse faire l'objet de débats, et que les peurs et les mentalités des individus soient attentivement examinées. Pour appréhender des problèmes complexes, les agents de la fonction publique doivent, en plus de faire preuve d'esprit critique, maîtriser divers mécanismes de délibération permettant de créer et de collaborer avec différents intervenants aux intérêts multiples. Il s'agit là d'une compétence importante pour pouvoir s'attaquer aux constructions sociales dominantes qui peuvent faire obstacle à la réalisation des objectifs de développement durable.

45. **Intelligence émotionnelle.** Dans leur rôle de concepteur de politiques, les fonctionnaires doivent tenir compte de la faculté d'empathie avec autrui. L'empathie est liée au degré d'intelligence émotionnelle ou à la capacité de réguler ses émotions et de comprendre celles des autres. Les facteurs psychologiques et les émotions jouent un rôle majeur dans les processus décisionnels, dans les services publics et dans une communication efficace. Cette faculté permet de veiller à ce que le secteur public tienne compte à la fois des intuitions, des croyances et des mentalités (« système 1 »), et du raisonnement rationnel fondé sur des données, des éléments probants, des faits et l'analyse des causes (« système 2 »)⁵. Un degré plus élevé d'intelligence émotionnelle permettra aux agents de la fonction publique de mieux réguler leurs propres émotions et de savoir faire face à des événements stressants. Parmi les outils que beaucoup d'organisations de premier plan utilisent aujourd'hui à cette fin figurent la méditation,

⁴ Voir, par exemple, les travaux (en anglais) de Sohail Inayatullah sur les études prospectives à l'adresse suivante : www.metafuture.org.

⁵ Voir Daniel Kahneman, *Système 1/Système 2 : Les deux vitesses de la pensée*. Paris, Flammarion, 2012.

l'accompagnement personnel individualisé, et d'autres activités visant à accroître le bien-être psychologique.

46. À l'époque du numérique, savoir véritablement dialoguer avec les citoyens au moyen des médias sociaux (intelligence sociale), communiquer des informations sur les politiques par voie numérique (par exemple, des graphiques d'information et des pages Web) et utiliser les outils numériques pour la collecte et l'analyse de données sont autant de capacités de base universellement nécessaires dans le secteur public. À cela s'ajoutent les nouvelles compétences précédemment décrites. Dans le cadre des réformes du secteur public, il peut être utile de se référer aux différentes phases de l'administration publique décrites dans le présent document pour déterminer le type de compétences nécessaires. Pour mener à bien leurs réformes, de nombreux pays auront besoin d'un renforcement intensif des capacités ou d'un recyclage professionnel à long terme. Il s'agit là d'un investissement rationnel dans le capital humain du secteur public.

VI. Conclusion

47. Le présent document propose un nouveau paradigme de gouvernance durable intelligente, selon lequel le rôle du secteur public consiste à concevoir les politiques publiques et la technologie est utilisée au maximum de son potentiel pour assurer la viabilité de notre planète pour les générations actuelles et futures. L'importance d'une gouvernance à de multiples niveaux accompagnée de plusieurs formes de mécanismes de responsabilité est reconnue par ce paradigme.

48. Être « intelligent » signifie non seulement savoir mettre la technologie au service d'une gouvernance durable, mais aussi être pragmatique dans la recherche de solutions. Les auteurs du présent rapport ont proposé une liste des compétences requises à cette fin : la réflexion conceptuelle, la réflexion prospective, l'esprit critique, les compétences en matière de délibération et l'intelligence émotionnelle et sociale.

49. Les réformes du secteur public devraient être explicitement axées sur la réalisation des objectifs de développement durable et l'élaboration de politiques rationnelles et cohérentes. La réforme de la législation, des structures et des processus aura moins d'effets si l'on ne réforme pas aussi les ressources humaines du secteur public. Les pouvoirs publics devraient effectuer des investissements adéquats en faveur du personnel du secteur public et lui assurer une formation continue. Ils devraient investir en permanence dans l'infrastructure et le capital humain afin de tirer parti des possibilités considérables qu'offrent les technologies numériques de réaliser les objectifs de développement durable. Cela contribuera à l'acquisition et au renforcement des compétences nécessaires à la transformation numérique et nous rapprochera de l'instauration de sociétés équitables et durables pour tous.

50. Le Comité d'experts de l'administration publique est invité à considérer la gouvernance durable intelligente comme un nouveau paradigme et à encourager sa prise en compte dans les orientations adoptées par les États Membres en matière de réforme du secteur public. Il devrait également envisager d'adopter et de promouvoir ce paradigme dans ses propres travaux et réfléchir à la manière de définir plus précisément dans différents domaines d'action les compétences proposées. Les commissions de la fonction publique et les instituts de formation en administration publique pourraient envisager d'inclure des formations concernant les compétences requises dans leurs programmes de formation. En outre, les universités et les instituts qui dispensent des programmes de formation aux politiques publiques, aux affaires publiques et à l'administration publique devraient continuer à diffuser des informations sur les objectifs de développement durable, ainsi que sur le paradigme de gouvernance durable intelligente et les compétences connexes.