



Conseil économique et social

Distr. générale
24 janvier 2022
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingt et unième session

4-8 avril 2022

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Questions liées au personnel du secteur public

Questions relatives aux moyens et à la légitimité du personnel du secteur public par rapport à la réalisation des objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Alketa Peci, membre du Comité, en collaboration avec ses collègues Devon Rowe et Najat Zarrouk.

* [E/C.16/2022/1](#).



Questions relatives aux moyens et à la légitimité du personnel du secteur public par rapport à la réalisation des objectifs de développement durable

Résumé

Dans le présent article, les auteurs s'intéressent aux moyens et à la légitimité du personnel du secteur public par rapport à la réalisation des objectifs de développement durable et de la mise en place d'un système de gestion de crise solide et efficace, notamment dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Ils entendent s'appuyer sur les recommandations politiques précédentes du Comité d'experts de l'administration publique en mettant l'accent sur une approche des capacités du secteur public qui favorise le développement de ressources humaines et de compétences résilientes, qui contribuent à la fois à la réalisation des objectifs et peuvent être mobilisées en réponse aux crises lorsqu'elles surviennent.

Un système de gestion de crise solide et fonctionnel nécessite une direction compétente, une capacité de gouvernance suffisante et une légitimité de gouvernance. Les auteurs proposent une approche de la gestion de crise fondée sur les capacités, par laquelle le secteur public constitue un ensemble de ressources et de compétences dans lequel il peut puiser et qui peut être rapidement repositionné en cas de besoin urgent et devenir un élément constitutif de stratégies plus résilientes en vue de la réalisation des objectifs.

L'approche de la préparation aux crises axée sur les moyens d'action peut, à juste titre, être sous-tendue par l'attention portée aux questions de fiabilité, ce qui permet aux décideurs d'être mieux à même de réaliser un programme, de concrétiser une fonction ou de créer une valeur publique face à des événements tumultueux grâce à une adaptation souple, une modification agile et une réorientation pragmatique des politiques. Cette résilience dynamique exige de pouvoir évoluer avec son temps, de disposer d'un personnel souple, de bénéficier d'une collaboration renforcée au sein du gouvernement, d'engager une réflexion sur la conception et de nouer des relations plus étroites avec les parties prenantes dans le cadre de la recherche et de la mise en œuvre de solutions aux problèmes de gouvernance.

Les auteurs attirent également l'attention sur les avantages qu'il y a à se concentrer sur la qualité du gouvernement, assurée par des bureaucraties professionnelles fondées sur le mérite et fonctionnant indépendamment de la sphère politique. La poursuite du développement des pratiques de l'administration numérique pourrait être utile à cet égard. Il est important de noter que, dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030, la qualité du gouvernement peut être mesurée par l'engagement des effectifs du secteur public à aborder les questions d'équité sociale et de réduction des inégalités et des charges administratives dans la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes.

I. Introduction

1. Placer la mise en valeur des ressources humaines au cœur du développement économique et social et élaborer des stratégies à court, à moyen et à long terme pour améliorer réellement les capacités dans ce domaine, constituent le fondement d'une croissance économique et d'un développement soutenus, inclusifs et équitables qui ne sont pas envisageables sans une main-d'œuvre instruite, qualifiée, en bonne santé, compétente, productive et adaptable (voir résolution [74/236](#) de l'Assemblée générale). Dès 1992, le programme Action 21 reconnaissait que l'aptitude d'un pays à poursuivre le développement durable était déterminée par la capacité de sa population. Se concentrer sur la main-d'œuvre du secteur public est un élément essentiel de ces stratégies, étant donné que le secteur public est important dans de nombreux pays, quel que soit leur niveau de revenu. Les ressources humaines du secteur public représentent environ 32 % des emplois rémunérés, selon la base de données des indicateurs de la bureaucratie mondiale de la Banque mondiale. À ce titre, elles doivent devenir une référence en matière de mise en valeur des ressources humaines et envoyer le bon signal aux sociétés.

2. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a durement éprouvé la direction politique, les cadres institutionnels aux niveaux local, national ou mondial, ainsi que la confiance de la société dans les gouvernements et les effectifs du secteur public. Il a fallu mettre en place des stratégies résilientes pour faire face à la crise tout en veillant à la réalisation des objectifs de développement durable. En 2021, le Comité d'experts de l'administration publique s'est prononcé sur le rôle d'institutions inclusives, efficaces et résilientes au service d'un redressement durable après la pandémie et de la mise en œuvre des objectifs en temps voulu (voir [E/2021/44-E/C.16/2021/7](#), chap. III.D). En ce qui concerne le personnel du secteur public, le Comité a recommandé d'accorder une attention particulière aux travailleurs de première ligne, en veillant à ce que leurs emplois – essentiels à la gestion de la pandémie dans des domaines d'action tels que la santé, l'éducation, l'assainissement, la gestion des déchets et les transports publics – restent suffisamment attractifs, avec des conditions de travail adéquates et sûres, et des systèmes de rémunération et d'indemnisation appropriés. Le Comité a également recommandé d'élargir le champ des relations de travail dans le secteur public, en encourageant des modalités de travail plus souples et une meilleure utilisation des technologies de l'information et des communications, compte tenu des différences d'accès et de compétences numériques, ainsi que des inégalités entre les sexes. Pour conclure, il a indiqué qu'il était possible de rétablir la confiance dans l'administration en adoptant un style de direction et d'encadrement plus centré sur l'être humain et en mettant l'accent sur les citoyens dans la prestation des services publics.

3. Dans le présent document, les auteurs étendent ces recommandations de politique générale, en se concentrant sur une approche de la capacité du secteur public qui peut offrir la possibilité de se doter de ressources humaines et de compétences résilientes susceptibles d'être activées en temps de crise et mises au service de la réalisation des objectifs. Des bouleversements – caractérisés par des événements surprenants, incohérents, imprévisibles et incertains – peuvent continuer à se produire et exigent un système de gouvernance fiable. Le renforcement de la capacité de gestion des crises peut entraîner des changements qui contribuent également à résoudre les grands problèmes sociétaux, tels que la pauvreté et les inégalités. Les crises accentuent le besoin de s'attaquer aux vulnérabilités sociales et de lutter contre les inégalités dans leurs multiples dimensions (par exemple, la pauvreté, le genre et l'âge), par une gestion efficace, et peuvent aboutir à un renforcement des moyens d'action (par exemple, grâce à une collaboration avec des acteurs multiples) qui devient un élément important dans la réalisation des objectifs.

4. Par conséquent, la mise en place de capacités et de compétences résilientes en matière de ressources humaines pouvant être activées en temps de crise et mises au service de la réalisation des objectifs sont les principaux enseignements tirés de la pandémie de COVID-19. À cet égard, la professionnalisation de la main-d'œuvre du secteur public à tous les niveaux semble jouer un rôle particulièrement important dans la qualité du gouvernement et l'efficacité de l'élaboration des politiques. Les bonnes pratiques en matière de capacités résilientes du secteur public et de stratégies de gestion rigoureuse des affaires publiques se font jour aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Même dans les situations où les moyens sont limités, une volonté politique clairement définie et des stratégies habiles qui suscitent la confiance sociale, grâce à la collaboration et aux réseaux, peuvent conduire à des progrès dans la mise en œuvre des objectifs.

5. Enfin, la réduction des charges administratives et des inégalités liées à l'administration publique sera essentielle pour ne laisser personne de côté et réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

II. Renforcement des moyens et de la légitimité du secteur public au service de la gestion des crises

Moyens et légitimité de la gouvernance au service de la gestion des crises

6. La pandémie de COVID-19 a constitué un rappel à la réalité quant au rôle des pouvoirs publics en général, et à celui du personnel de la fonction publique en particulier. Définie comme une crise extrême – une « situation dans laquelle il y a une menace perçue contre les valeurs fondamentales ou les fonctions vitales d'un système social qui nécessite une action corrective urgente dans des circonstances incertaines »¹, la pandémie a contraint à concevoir des stratégies claires pour y faire face. Les faiblesses de la préparation à la pandémie font écho à la nature multidimensionnelle d'une crise sanitaire qui a rapidement dégénéré en crise économique, sociale et humanitaire, reflétant l'interconnexion de l'économie, des voyages et du commerce mondiaux, ainsi que les inégalités concernant les aspects sociaux, économiques et sanitaires (protection).

7. Il est prouvé qu'un système de gestion de crise solide et fonctionnel nécessite une direction compétente, une capacité de gouvernance adéquate et une légitimité de gouvernance. La capacité du secteur public ou la capacité de gouvernance et de politique sont généralement définies comme l'ensemble des compétences, moyens et ressources nécessaires à l'exécution des fonctions politiques, de la prestation de services publics à la conception et à la mise en œuvre des politiques². Cependant, l'ensemble des capacités du secteur public nécessaires à la gestion des crises est souvent négligé ou l'accent est trop mis sur des facteurs exogènes, tels que la volonté politique, plutôt que sur des ressources internes du secteur public, notamment le rôle des ressources humaines.

¹ Voir : Tom Christensen, Per Lægheid et Lise H. Rykkja, *Organizing for crisis management : Building governance capacity and legitimacy*, *Public Administration Review*, vol. 76, n° 6 (novembre-décembre 2016) ; et Uriel Rosenthal, Michael T. Charles and Paul 't Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. (Springfield, Illinois, Charles C. Thomas Publisher, 1989), p. 10.

² Voir : Xun Wu, Michael Howlett et M. Ramesh, eds., *Policy Capacity and Governance - Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (Palgrave Macmillan, 2018) ; et Mariana Mazzucato et Rainer Kattel. *COVID-19 and public-sector capacity*. *Oxford Review of Economic Policy*, vol.36. Supplement-1,2020.

8. La légitimité de la gouvernance se manifeste généralement dans la confiance que le gouvernement inspire au public à l'égard de sa gestion de la crise. Susciter la confiance et instaurer des relations sur cette base est une entreprise complexe qui dépend de la qualité des expériences des citoyens avec les institutions publiques et, plus concrètement, avec les fonctionnaires. En outre, la confiance dans les institutions peut être renforcée ou remise en question lorsqu'une crise survient.

9. D'une part, dans des situations difficiles et dramatiques causées par une crise, comme après des attaques terroristes ou des guerres, le soutien aux institutions gouvernementales s'accroît souvent (effet de rassemblement autour du drapeau), car les citoyens tendent à soutenir davantage les personnalités ou les institutions publiques qui sont associées à la nation. Les citoyens ont généralement appuyé les stratégies du gouvernement, indépendamment de son régime politique, surtout lors des premiers mois de la pandémie. Dans les régimes démocratiques consolidés, le soutien de l'opinion publique a tendance à augmenter pendant une crise, malgré les débats sur les stratégies correctes de gestion de crise.

10. D'autre part, les crises sont des faits politiquement et émotionnellement marquants qui exacerbent les litiges entre les différentes parties prenantes, la couverture médiatique négative ou l'infodémie. Les conséquences tangibles d'une telle « infodémie » – définie comme un excès d'informations, y compris d'informations fallacieuses ou mensongères, dans des environnements numériques et physiques lors d'une épidémie – sont particulièrement graves dans des sociétés politiquement polarisées. La baisse de la confiance dans le gouvernement, les institutions et la fonction publique traduit également la montée du populisme autoritaire et le recul des institutions démocratiques.

11. Dans son rapport de 2021 intitulé « Notre programme commun », le Secrétaire général a souligné le décalage grandissant entre les personnes et les institutions qui les servent, ce qui entraîne une hausse des mouvements sociaux dans le monde, mais se reflète également dans les réactions sociales face à la pandémie (par exemple, l'hésitation à se faire vacciner). Il a souligné également que le moment était venu de refonder le contrat social entre gouvernants et citoyens et, plus largement, au sein de chaque société, afin de rétablir la confiance et de faire respecter les droits humains dans leur globalité. Il a noté que les citoyens devaient pouvoir constater une amélioration dans leur vie quotidienne et qu'il fallait en outre prévoir d'adapter les mécanismes de gouvernance de façon qu'ils puissent fournir de meilleurs biens publics, faire entrer la protection sociale dans une nouvelle ère – celle d'une protection sociale universelle assortie d'une couverture sanitaire et d'un droit à l'éducation, au développement des compétences, à un travail décent et au logement – et assurer d'ici à 2030 l'accès universel à Internet, qui serait reconnu comme un droit humain fondamental. Son rapport soutient l'approche axée sur les citoyens préconisée dans le rapport du Comité sur les travaux de sa vingtième session.

12. Le succès des réponses politiques à la pandémie a varié de manière parfois inattendue. Les recherches sur celles des États européens³, par exemple, ont permis de déterminer plusieurs facteurs liés au type de gouvernement, à la gouvernance générale, aux capacités spécifiques des institutions du secteur de la santé, à la confiance sociale et aux préférences des partis comme des déterminants possibles d'une gestion de crise réussie, suggérant certaines relations paradoxales : des pays plus centralisés, dotés d'un degré d'efficacité gouvernementale, de liberté et de

³ Dimitar Toshkov, Brendan Carroll et Kutsal Yesilkagit, *Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe?* (Capacité des gouvernements, confiance de la société ou préférences des partis : qu'est-ce qui explique la diversité des réponses politiques nationales à la pandémie de COVID-19 en Europe ?) *Journal of European Public Policy*, 2021.

confiance sociétale plus faibles, mais de ministères de la santé distincts et de ministres de la santé ayant une formation médicale, ont agi plus rapidement et de manière plus décisive. Le fait de s'estimer pourvus de moyens importants a pu susciter chez certains gouvernements un faux sentiment de confiance, qui les a conduits à une réaction tardive au début de la pandémie. En outre, des gouvernements plus conservateurs et autoritaires ont réagi plus promptement, ce ne s'est cependant pas toujours traduit par de meilleurs résultats en matière de santé. Toutefois, la difficulté des régimes démocratiques à prendre des mesures énergiques ou même appropriées a été corrigée par les avantages d'une meilleure circulation de l'information et d'une plus grande confiance du public. Certains pays font écho à cet effet de régime – les dirigeants ayant une approche autoritaire dans un pays démocratique nuisent à la circulation de l'information et sapent la confiance du public. Certains pays à revenu faible ou intermédiaire ont présenté des stratégies visant à ralentir la pandémie à l'aide de ressources limitées.

13. En 2020, Francis Fukuyama a noté que « la principale ligne de partage dans la réponse efficace aux crises ne placera pas les autocraties d'un côté et les démocraties de l'autre... Le déterminant crucial de la performance ne sera pas le type de régime, mais la capacité de l'État et, surtout, la confiance dans le gouvernement »⁴.

14. Malgré ces complexités, l'apprentissage des politiques a commencé, et ces connaissances peuvent se répercuter dans des stratégies de réponse plus dynamiques en matière de gestion de crise. Cela est particulièrement pertinent face à la triple crise des changements climatiques, de la perte de biodiversité et de la pollution qui détruisent notre planète, ce qui reflète certains des principaux risques mondiaux. Un nouveau monde de gestion des ressources humaines devra être institutionnalisé en cette période de tensions environnementales, politiques et socioéconomiques.

15. Certains aspects de ce changement sont déjà observés dans le monde entier. La Dominique, par exemple, s'est fixée pour objectif d'être la première nation résiliente aux changements climatiques et a adopté des pratiques durables, qui ont été intégrées dans le plan de résilience et de redressement climatique de l'île, dans la stratégie de transformation du secteur public et dans l'exercice de révision et de reclassement organisationnel en cours.

16. Plusieurs autres mégatendances entrent également en ligne de compte, telles que la croissance démographique et la mondialisation, qui pourraient entraîner une multiplication des pandémies mondiales. Les suites de la pandémie offrent l'occasion de repenser le rôle du personnel du secteur public dans la gestion des urgences et le règlement des problèmes majeurs qui se posent à la société, tout en contribuant à la réalisation des objectifs.

Capacités résilientes du secteur public

17. Comme nous l'avons déjà noté, une approche axée sur les capacités permet aux gouvernements de constituer un ensemble de ressources et de compétences qui peuvent servir à la gestion des crises et devenir un élément constitutif de stratégies plus résilientes en vue de la réalisation des objectifs. Les capacités du secteur public se reflètent aux niveaux individuel, institutionnel et systémique, en se concentrant sur l'ensemble du processus politique, dans le cadre d'une approche intégrée. Disposer d'importants moyens de l'État n'est pas une condition suffisante pour obtenir de meilleurs résultats dans la gestion des crises, mais une condition nécessaire pour

⁴ Francis Fukuyama, *The thing that determines a country's resistance to the coronavirus* (L'élément qui détermine la résistance d'un pays au coronavirus). The Atlantic, 30 mars 2020.

déterminer les choix politiques qui s'offrent, comme l'a illustré l'expérience de la COVID-19.

18. C'est ainsi que, dans la région des Caraïbes, de vives pressions en faveur du changement se sont exercées sur les organisations du secteur public ces dernières années, principalement en raison de leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles et aux mutations environnementales, des mesures d'austérité budgétaire, des capacités institutionnelles limitées et de la volonté d'améliorer l'efficacité grâce aux efforts de transformation du secteur public. Il est admis que pour survivre, elles ne peuvent plus simplement réagir aux changements de leur environnement, mais qu'elles doivent le façonner à l'avance pour maximiser leur propre efficacité et devenir résilientes. Une telle transformation ne consiste pas seulement à traverser une crise et nécessite une discipline budgétaire, une mise en valeur des ressources humaines, une résilience environnementale et une amélioration du climat des affaires. La résilience va au-delà de l'atténuation de la vulnérabilité économique et environnementale. Le modèle d'activité traditionnel consistant à réagir simplement aux changements ne peut plus être appliqué. Il faut au contraire anticiper les changements, et il est important que le secteur public soit suffisamment agile pour y réagir.

19. Un enseignement utile tiré de la gestion de la COVID-19 est l'importance de se doter de capacités excédentaires ou inutilisées en temps ordinaire – une révision de la priorité accordée par la nouvelle gestion publique à l'efficacité, à la rentabilité ou à l'optimisation des ressources. De plus en plus de travaux de recherche mettent en évidence le rôle que jouent les solides moyens dont disposent les systèmes de santé dans les ripostes face aux pandémies (par exemple, en Allemagne et à Singapour). Cependant, la capacité continue d'être généralement mesurée à l'aune des ressources matérielles, telles que la disponibilité des lits d'hôpitaux, sans tenir compte du rôle des capacités inutilisées des effectifs du service public – par exemple, les travailleurs de la santé ou les forces militaires qui peuvent être réaffectées avec souplesse pour gérer une urgence sanitaire.

20. Comme l'a montré l'expérience de Singapour au début de la pandémie, l'aptitude à mobiliser le personnel compétent d'autres secteurs du service public, tels que les enquêteurs des forces de police et de l'armée, a énormément contribué aux capacités de recherche des contacts du gouvernement. Actuellement, dans de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire, soumis à de nouvelles réformes de la gestion publique axées sur l'efficacité, les conditions de cette stratégie sont fortement limitées, ce qui exige une réorientation du renforcement des capacités.

21. Les gouvernements résilients doivent également renforcer leurs moyens d'action, leurs mentalités, leur expertise, leurs compétences et leurs outils d'anticipation stratégique et de gestion des risques. Ces compétences diffèrent de celles requises pour faire face à une crise en cours et font référence à la capacité d'anticiper les chocs futurs. Les effectifs qui participent à cet effort ont une orientation à long terme, ce qui leur évite de se concentrer sur des activités et des procédures opérationnelles. En outre, ces capacités doivent s'étendre à des réseaux de collaboration internationale pour tenir compte de la nature sans frontières de la plupart des crises complexes auxquelles le monde pourrait faire face.

22. Il y a intérêt à considérer le gouvernement au sens large, qui englobe non seulement le gouvernement central mais aussi et surtout les autorités infranationales, qu'il s'agisse des services délégués ou des administrations locales et régionales. La pandémie de COVID-19 a montré le rôle crucial que les administrations locales jouent en première ligne face à la pandémie, notamment en informant et en sensibilisant les populations, en distribuant du matériel de prévention et de protection, ainsi qu'en permettant l'accès aux soins et aux services publics de base, tels que l'eau, l'électricité et les transports publics.

23. La gestion des crises indique le rôle important des conceptions institutionnelles résilientes qui permettent une prise de décision fondée sur l'avis d'experts (par exemple, des organismes autonomes de réglementation). La capacité du secteur public consiste également à disposer de suffisamment de ressources humaines dotées de la formation et des compétences requises pour mener à bien les tâches qui leur sont confiées, qu'il s'agisse des sapeurs-pompiers, des policiers et des agents de santé locaux ou des cadres et experts gouvernementaux qui prennent les décisions de haut niveau sur des questions telles que les quarantaines et les renflouements. Des bases institutionnelles solides (par exemple, des processus décisionnels autonomes ; des professionnels au lieu de membres du personnel nommés par décision politique) peuvent atténuer le rôle des dirigeants politiques autoritaires qui tentent de mettre à l'écart les organismes et les spécialistes des politiques clés.

24. Les citoyens ont besoin de croire que leurs gouvernements répondront à leurs besoins, à leurs attentes et à leurs priorités, en utilisant les compétences, les connaissances techniques, les moyens nécessaires et en faisant preuve d'impartialité de manière à prendre les décisions les plus judicieuses possibles sur la base des informations disponibles. Cela est particulièrement difficile en période de polarisation partisane, où les attitudes des élites et des citoyens se limitent à leur affiliation partisane⁵. Toutefois, face à la crise, il est particulièrement nécessaire d'adopter des politiques fondées sur des données probantes et des solutions axées sur les citoyens. De nouveaux travaux de recherche indiquent, toutes choses égales par ailleurs, que les gens font davantage confiance aux critères qui reposent sur des avis d'experts qu'aux critères établis sur des bases purement politiques⁶.

25. Les pays en développement sont souvent mal notés en ce qui concerne les capacités du secteur public, notamment en matière de ressources humaines, ce qui les rend encore plus vulnérables aux crises. Une enquête récente menée dans sept pays a par exemple révélé un manque alarmant de masques de protection dans de nombreux hôpitaux⁷. En outre, de graves pénuries de respirateurs, de lits d'unités de soins intensifs et de ressources humaines telles que les médecins et les infirmières ont été détectées en raison des moyens limités de la santé publique.

26. Au cours des dernières décennies, les conditions de l'aide, comme les programmes d'ajustement structurel, ont parfois exigé des coupes budgétaires ou encouragé la privatisation du secteur public de la santé, avec des effets délétères sur les moyens sanitaires⁸. Pourtant, certains pays en développement se sont appuyés de manière créative sur des stratégies importantes pour renforcer la fiabilité du système de gouvernance, comme nous le démontrerons à la section III.

III. Fiabilité du système de gouvernance en tant que stratégie de résilience dynamique à l'appui des objectifs de développement durable

27. La pandémie de COVID-19 est venue nous rappeler brutalement que la santé humaine était inextricablement liée à la santé et au bien-être planétaires, économiques

⁵ James N. Druckerman, J. Erik Peterson and Rune Slothuus, *How elite partisan polarization affects public opinion formation*, *American Political Science Review*, vol. 107, n° 1 (février 2013).

⁶ Victor Lapuente, *El leviatán contra la COVID*, exposé présenté lors de la conférence organisée par le Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Centre latino-américain d'administration pour le développement), Bogotá, novembre 2021.

⁷ Il s'agissait des pays suivants : Afghanistan, Bangladesh, Haïti, Népal, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie et Sénégal.

⁸ Anis Z. Chowdhury et K.S. Jomo, *Responding to the COVID-19 pandemic in developing countries: lessons from selected countries of the global south*. *Development*, vol.63(2-4), décembre 2020.

et sociétaux. En outre, on peut considérer qu'il s'agit d'une épreuve supplémentaire qui vient s'ajouter à d'autres défis, tels que les inondations, les sécheresses massives et les grands flux de réfugiés, qui mettent à plus rude épreuve les moyens du secteur public. Des bouleversements – caractérisés par des événements surprenants, incohérents, imprévisibles et incertains – continueront à se produire et exigent un système de gouvernance fiable.

28. Les stratégies de gouvernance solides se réfèrent à « la capacité d'un ou de plusieurs décideurs de maintenir ou de réaliser un programme, d'assurer une fonction ou de créer une valeur publique face au défi et au stress d'événements et de processus tumultueux, par l'adaptation souple, la modification agile et la réorientation pragmatique des solutions de gouvernance »⁹. Autrement dit, la solidité du système de gouvernance renvoie à la résilience dynamique, qui engage les acteurs dans la recherche évolutive d'un nouvel ordre naissant au lieu de rétablir un équilibre passé.

29. Une gouvernance solide exige des institutions, des programmes et des effectifs publics souples et agiles, capables de se transformer et de s'adapter en période de tumulte. Les bureaucraties hermétiques, déterminées par des hiérarchies, des carrières et des postes vastes, cloisonnés et isolés, un fonctionnement et une production de services publics normalisés, des systèmes administratifs fixés sur le contrôle et une culture legaliste d'erreur nulle, défient l'innovation et les solutions modulables qui assurent la solidité de la gouvernance.

30. Par le passé, de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire ont habilement adopté des stratégies de gouvernance solides. Le gouvernement de l'état du Kerala en Inde et celui du Viêt Nam, par exemple, se distinguent par l'application d'un modèle efficace, adapté à l'époque et au contexte, qui a permis de mobiliser la société dans son ensemble et de s'assurer de sa participation.

31. Au Viêt Nam, la fusion de différentes unités du système de santé au sein du Centre de lutte contre les maladies en tant qu'organisation du secteur de la santé a permis d'économiser des ressources considérables. La mise en place rapide d'un comité chargé officiellement de riposter à la pandémie a eu pour effet d'unifier toutes les stratégies de santé publique. La mobilisation de différentes parties prenantes et communautés a permis d'ajouter des ressources et de faciliter une mise en œuvre synchronisée des stratégies de riposte, même lorsqu'elles impliquaient d'énormes sacrifices personnels ou financiers. Une formation nationale sur le traitement de la COVID-19 organisée à l'intention des professionnels de la santé de l'ensemble du système hospitalier a servi à accroître la disponibilité des services de santé. Des directives d'intervention rapidement publiées ont aidé à activer tous les niveaux du système de santé et d'impliquer tous les secteurs de la société¹⁰.

32. Au Maroc, une commission interministérielle, représentant toutes les parties prenantes, a établi une feuille de route concrète pour, entre autres, informer et

⁹ Voir Christopher Ansell, Eva Sørensen et Jacob Torfing, *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*. *Public Management Review*, vol.23, n° 7, (2021) ; John M. Anderies et Marco A. Janssen, *Robustness of social-ecological systems: implications for public policy*. *Policy Studies Journal*, vol. 41, No. 3 (août 2013) et Michael Howlett, Giliberto Capano et M. Ramesh, *Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design*, *Policy and Society*, vol. 37, n° 4 (2018).

¹⁰ Huy Van Nguyen, et autres. *An adaptive model of health system organization and responses helped Vietnam to successfully halt the COVID-19 pandemic: What lessons can be learned from a resource-constrained country* (Un modèle évolutif d'organisation et de ripostes du système de santé a aidé le Vietnam à bien enrayer la pandémie de Covid-19 : quelles leçons peut-on tirer d'un pays aux ressources limitées). *The International Journal of Health Planning and Management*, vol. 35, n° 5, septembre 2020.

sensibiliser, assurer la distribution de matériel et d'équipements de prévention et de protection, mettre en place les structures nécessaires au fonctionnement du processus national de vaccination, soutenir les secteurs touchés par la crise et mobiliser les ressources. Cela a permis au pays d'être cité parmi ceux qui ont bien géré la pandémie.

33. Le répertoire des stratégies de gouvernance fiable continue d'évoluer, mais certaines stratégies qui ont vu initialement le jour pendant la pandémie donnent à penser à d'éventuels lieux, notamment pour le personnel de la fonction publique.

34. Une approche gouvernementale globale définie au titre d'une coordination efficace entre les différents services publics à divers niveaux s'est révélée essentielle dans les pays où les capacités du secteur public sont limitées. C'est ainsi que le gouvernement de l'état du Kerala en Inde a mis en place 18 comités interdépartementaux constitués de tous les pouvoirs qui se réunissent quotidiennement pour évaluer la situation. En Argentine, le Chef du Cabinet ministériel est responsable de l'« Unité de coordination générale du plan global de prévention des problèmes de santé publique de portée internationale »¹¹.

35. L'extensibilité est importante pour mobiliser et démobiliser avec souplesse les ressources entre les organisations, les niveaux et les secteurs, afin d'adapter la recherche de solutions spécifiques à l'évolution des besoins et des demandes. Pour faire face aux besoins pressants liés à la COVID-19, certains gouvernements ont créé une bourse d'emplois publics avec des stagiaires, des professionnels de la santé à la retraite ou des étudiants en médecine et en soins infirmiers. Le gouvernement de l'état du Kerala a mobilisé plus de 300 000 volontaires pour aider à mettre en œuvre diverses mesures de lutte contre les infections. La participation de ces effectifs supplémentaires à titre bénévole ou contre rémunération à l'action de lutte se justifiait parce que s'inscrivant dans le cadre de l'aide à apporter au personnel de santé. Toutefois, les systèmes bureaucratiques rigides et hautement formalisés des ressources humaines peuvent se heurter à des difficultés d'ordre opérationnel pour s'adapter rapidement à ces nouvelles mesures politiques et les mettre en œuvre.

36. Les expériences antérieures, limitées, liées à des crises confirment la nécessité d'un partenariat de collaboration, fondé sur une communication accrue, ainsi que sur une meilleure coordination et une coopération renforcée au sein des organisations et entre celles-ci et les différentes parties prenantes, y compris le public. Cette collaboration fondée sur une approche intégrée est un élément essentiel de la gestion d'une catastrophe ou d'une crise, quelle que soit son ampleur ou son type, en particulier au niveau local¹². En outre, la collaboration multiacteurs qui se manifeste et se consolide en temps de crise peut également devenir un réseau important qui contribue à la réalisation des objectifs de développement durable.

37. Les collaborations multiacteurs visent à créer un engagement envers une stratégie globale tout en encourageant les acteurs à s'adapter à l'évolution de la situation sur le terrain. Il y a eu des cas intéressants de municipalités locales, de directeurs d'école, d'enseignants et de parents qui ont collaboré pour trouver des moyens sûrs et responsables de rouvrir les écoles après des fermetures dues à la COVID-19, sur la base des réglementations sanitaires nationales qui nécessitent une interprétation et un ajustement pour s'adapter aux conditions locales. Le gouvernement de l'état du Kerala a invité les chefs religieux, les organismes locaux et les organisations à but non lucratif à participer à la conception et à la mise en œuvre de la politique, en évitant d'utiliser le terme de « distanciation sociale », qui a des

¹¹ Chowdhury et Jomo « Responding to the COVID-19 pandemic ».

¹² Claire Connolly Knox, Vanessa Lopez-Littleton and Tonya E. Thornton, *The nexus between emergency management, public health, and equity: responding to crisis, and mitigating future hazards*, *Public Administration Review* (novembre 2021).

connotations de caste et de classe, et en mettant plutôt l'accent sur la « distanciation physique » dans le cadre d'une approche plus inclusive sur le plan social, conformément à des pratiques de développement plus axées sur les personnes et fondées sur la solidarité sociale. Il a réussi à mobiliser les organisations de la société civile pour soutenir sa campagne de sensibilisation « Break the Chain » (Briser la chaîne) visant à promouvoir l'importance de l'hygiène des mains, de la distance physique et de l'étiquette de la toux, et a motivé de nombreuses micro-entreprises à produire des désinfectants pour les mains et des masques de protection, tout en distribuant des prêts sans intérêt d'une valeur de 200 milliards de roupies aux familles dans le besoin¹³.

38. La pensée conceptuelle peut contribuer à transformer la culture du personnel de la fonction publique en encourageant les équipes à trouver de nouvelles solutions conviviales, ainsi qu'à développer et à tester des prototypes par l'expérimentation. Des relations de collaboration avec les acteurs concernés et touchés et au-delà des cloisonnements bureaucratiques doivent être nouées, cultivées et entretenues. Les collaborations multiacteurs autour d'objectifs clés sont essentielles pour mobiliser les ressources pertinentes et renforcer l'échange de connaissances et l'innovation. En période de crise, les gestionnaires locaux sont particulièrement coincés entre la politique de la crise, le rejet de la faute sur autrui et les besoins des citoyens qu'ils servent. Il serait naïf d'imaginer un avenir sans de telles pressions. Toutefois, l'expérience antérieure en matière de collaboration entre les secteurs public et privé a permis d'établir une confiance relationnelle et une réputation positive plus solide, ce qui facilite la collaboration lors de crises tumultueuses ou aux fins de la réalisation des objectifs.

39. Une approche de gouvernance à la fois évolutive et souple constitue un défi, comme le met en évidence le dilemme de la décentralisation. D'une part, la décentralisation est nécessaire pour s'adapter aux conditions locales, mais d'autre part, la centralisation est essentielle à la coordination, qui facilite également l'adaptation. L'exemple néerlandais du développement d'une application de suivi et de traçage de la COVID-19 téléchargeable sur smartphone illustre bien ce point. Le gouvernement a annoncé à l'échelle nationale un « appathon » pour encourager les développeurs à produire rapidement une variété d'applications candidates. Dans le cadre d'une initiative décentralisée, différentes entreprises devaient développer leurs applications en parallèle, et chaque proposition serait évaluée lors d'une manifestation nationale au cours de laquelle, la meilleure serait choisie. L'approche était très dynamique, ce qui a permis de développer sept applications en l'espace d'une semaine. Cependant, toutes ont été rapidement éliminées en raison de problèmes de confidentialité après un examen plus approfondi par l'autorité (centrale) de protection des données des Pays-Bas. Le manque d'institutions en place pour faciliter cette coordination, telles que des réglementations réfléchies sur la vie privée susceptibles d'être facilement intégrées dans le développement d'applications (partie des conceptions institutionnelles résilientes susmentionnées), a entravé la stratégie, malgré l'existence de méthodes souples¹⁴.

40. Enfin, la résilience dynamique exige une relation plus étroite avec les citoyens qui deviennent des cocréateurs et des coresponsables de l'application de solutions de gouvernance solides. Pour obtenir le soutien populaire, nécessaire pour surmonter la gêne que causent les solutions expérimentales, les pouvoirs publics doivent se rapprocher des citoyens, en les invitant à participer à l'élaboration conjointe des

¹³ Chowdhury et Jomo « Responding to the COVID-19 pandemic ».

¹⁴ Marijn Janssen et Haiko van der Voort, « Agile and adaptive governance in crisis response: lessons from the COVID-19 pandemic », *International Journal of Information Management*, vol.55, art.102180, (décembre 2020).

stratégies nécessaires à un système de gouvernance fiable. La direction politique est primordiale dans la communication avec les citoyens. Des conférences de presse quotidiennes ont été organisées par le gouvernement de l'état du Kerala, au cours desquelles le ministre de la santé de l'état et le ministre principal ont fourni des informations épidémiologiques essentielles pour aider les citoyens à mieux cerner la menace et les questions connexes, pour assurer le respect des mesures de précaution prescrites et pour éviter la panique. Au Viet Nam, le portail en ligne du ministère de la santé a immédiatement publié chaque nouveau cas avec des détails comprenant le lieu, le mode d'infection et les mesures prises. Le Gouvernement a fait preuve de créativité, en s'associant à deux chanteurs pop célèbres pour produire, promouvoir et diffuser une chanson éducative sur la menace que représente la pandémie de COVID-19 ou en mobilisant des jeunes responsables influents pour diffuser des messages de soutien afin de remonter le moral des personnes mises en quarantaine et des autres.

41. En période de réticence à la vaccination, la confiance que la société peut accorder au personnel de première ligne est particulièrement importante en termes de bénéfices à court et à long terme. La représentation bureaucratique (par exemple, en termes de race, d'appartenance ethnique et de sexe selon le contexte) et des stratégies plus sophistiquées de gestion de la réputation sont nécessaires pour instaurer cette confiance.

IV. Approche de la qualité de l'administration

Définition et exemples

42. La plupart des caractéristiques associées à une riposte vigoureuse en matière de gestion de crise reflètent la qualité de l'administration, qui est définie par certains théoriciens comme la capacité de mettre en œuvre de manière impartiale les politiques publiques et par d'autres comme l'aptitude du gouvernement à formuler et à exécuter les politiques de manière compétente¹⁵.

43. L'approche de la qualité de l'administration a été essentielle pour comprendre l'association entre les effectifs de la fonction publique et le développement socioéconomique ou la lutte contre la corruption. En effet, une série d'études universitaires indique que les bureaucraties wébériennes impartiales, façonnées par l'autonomie politique et un système de ressources humaines fondé sur le mérite, tendent à être positivement associées au développement socioéconomique et à la prévention de la corruption. Une bureaucratie stable et professionnelle est également liée à la légitimité politique, à la satisfaction à l'égard du gouvernement et au soutien à la démocratie.

44. En d'autres termes, les bureaucraties fondées sur le mérite, qui tendent à fonctionner indépendamment de la sphère politique, ont tendance à être plus efficaces sur le plan administratif et à mieux prévenir la corruption. Lorsqu'ils sont autonomes par rapport à leurs supérieurs hiérarchiques politiques, les fonctionnaires sont incités à vérifier et à équilibrer les décisions susceptibles d'être entachées de préjugés politiques, en s'appuyant sur des critères professionnels pour étayer leurs points de vues. Des pays, comme le Danemark ou la République de Corée, ont enrayé la

¹⁵ Voir : Bo Rothstein et Jan Torell. *What is quality of government? A theory of impartial government institutions*, *Governance*, vol. 21, n° 2 (avril 2008) ; Carl Dahlström et Victor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, (Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambridge University Press, 2017) ; Brink Lindsey, « State capacity: what is it, why we lost it and how to get it back », Niskanen Center, 18 novembre 2021.

propagation de la COVID-19 par une approche modulable, grâce à la préparation, au professionnalisme et aux moyens technologiques des fonctionnaires experts.

45. Selon Victor Lapuente, cette approche améliore la capacité de réaction à la pandémie de deux manières importantes : directement, parce que le secteur public partage davantage de moyens pour fournir des services et réaffecter d'urgence les priorités budgétaires en temps utile et de manière efficace ; et, indirectement, parce qu'elle instaure une confiance sociale dans les institutions, ce qui est essentiel pour engendrer l'acceptation sociale de décisions qui portent d'énormes charges sociales (par exemple, la fermeture d'écoles et d'entreprises). Dans l'ensemble, les pays dotés d'une fonction publique impartiale ou wébérienne, comme l'Allemagne ou la République de Corée, ont tendance à avoir une réaction plus efficace en matière de gestion de crise.

46. Lorsque la pandémie a frappé, de nombreux gouvernements ont activé leurs protocoles préexistants de gestion de crise, ce qui a facilité la coordination au plus haut niveau. Un protocole de crise est un exemple de procédure bureaucratique qui facilite la réaction rapide et l'adaptabilité. C'est ainsi que le protocole du Gouvernement néerlandais pour la gestion des crises, indique que les tâches de coordination doivent être déléguées et réparties entre les principaux ministres (le ministre de la justice et de la sécurité ; le ministre de la santé, du bien-être et des sports ; et le Premier ministre) et un rôle consultatif clé doit être attribué à l'Institut national de la santé publique et de l'environnement. Cela a permis aux principaux ministres de prendre des décisions rapides et de disposer des connaissances essentielles.

Composantes de l'approche

47. Il est important de recenser les facteurs qui déterminent la qualité de l'administration. L'un est la qualité des agents de la fonction publique, également appelés « bureaucrates », qui désigne le personnel non élu occupant des postes administratifs et de gestion au sein de l'État. Ce corps est la manifestation de l'administration en action et le visage public de la politique. Il importe au plus haut point de se concentrer sur la politique du personnel – concernant le recrutement, la sélection, la promotion, le licenciement ou les régimes de rémunération – pour comprendre comment les moyens du secteur public se développent et quel est leur rôle dans la réalisation des objectifs.

48. Victor Lapuente met en évidence certains aspects importants qui déterminent la qualité de l'administration¹⁶. Un personnel de la fonction publique fondé sur le mérite et le professionnalisme – recruté et promu par voie de concours reposant sur le mérite et en dehors de toute ingérence politique – est positivement associé à une prestation de services publics plus efficace, à des dépenses publiques plus efficaces et à moins de corruption. En 2018, le Comité a recommandé de renforcer les processus de recrutement fondés sur le mérite en tant que stratégie importante dans le cadre de la professionnalisation en cours des fonctions publiques et souligné la nécessité d'équilibrer cette stratégie avec des processus de recrutement et de sélection plus souples tout en veillant à mettre l'accent sur les compétences orientées vers l'avenir et la promotion de la diversité des effectifs du secteur public. Ces recommandations sont particulièrement pertinentes pour les organismes responsables de la formulation des politiques, de la conception des programmes et de la mise en œuvre des objectifs, qui exigent des fonctionnaires dotés de capacités d'analyse et de suivi de base, ainsi que de compétences en matière d'élaboration de prototypes ou d'intégration de concepts futuristes, entre autres.

¹⁶ Lapuente, « El Leviatán contra la COVID ».

49. Le traitement et la publication quotidiens des données et des statistiques sur les cas d'infection et de décès liés à la COVID-19 exigeaient une fiabilité que seule une bureaucratie professionnelle pouvait offrir. Sans bureaucratie formelle, assortie de responsabilités clairement définies, de voies hiérarchiques officielles et de délais, ces statistiques n'auraient pas pu atteindre un niveau de fiabilité suffisant et n'auraient certainement pas pu être traitées avec la même régularité. Des données transparentes, ouvertes à l'inspection des médias et des organisations à but non lucratif, sont essentielles au maintien de la légitimité des informations officielles, même dans des scénarios façonnés par les effets néfastes d'informations fallacieuses ou mensongères lors d'une épidémie.

50. La recherche indique que la professionnalisation bureaucratique est un processus contagieux et auto-renforcé au sein de l'administration¹⁷. Autrement dit, un personnel professionnel ne dépend pas exclusivement du recrutement, mais peut être encouragé au sein de l'administration, puisque les fonctionnaires ont tendance à acquérir plus de compétences lorsque de nouveaux arrivants instruits arrivent pour se disputer les prix décernés par les institutions au sein du secteur public ou en dehors de l'administration.

51. En outre, des ressources humaines plus souples et des procédures bureaucratiques qui s'adaptent aux nouveaux besoins, contrairement aux systèmes bureaucratiques fermés façonnés par des examens civils rigides et l'absence d'entrée latérale dans la carrière, jouent un rôle important dans la qualité de l'administration et, par conséquent, dans la mise en œuvre compétente des politiques publiques. Des ressources humaines et des procédures souples facilitent également l'établissement de stratégies de gouvernance solides, permettant l'évolutivité face à des crises tumultueuses, comme indiqué ci-dessus. À cette fin, il peut être bénéfique de transformer les fonctions de gestion des ressources humaines traditionnellement axées sur la conformité, afin qu'elles soutiennent un secteur public qui s'efforce de devenir souple, intégré dans les activités, fondé sur les données et profondément compétent pour attirer, retenir et développer les talents. Ces pratiques sont les mieux placées au niveau stratégique de l'administration pour conduire le changement, attirer les talents, développer les compétences, s'adapter à tout nouveau contexte et tirer le meilleur parti du potentiel de chaque fonctionnaire. Les organismes du secteur public sont invités à repenser leurs stratégies de gestion des ressources humaines et à utiliser la technologie comme un élément clé pour garantir la réactivité et la valeur ajoutée des résultats institutionnels.

52. Les technologies numériques existantes ont souvent été adaptées à une stratégie de gestion souple de la pandémie et, par exemple, utilisées pour des examens médicaux en ligne ; la livraison en ligne de nourriture et de fournitures ; et le diagnostic, le suivi et le traçage des cas de COVID-19. Les procédures bureaucratiques rigides préexistantes ont exigé l'approbation rapide d'un nouveau cadre juridique dans certains pays, comme le Brésil. Les technologies plus souples utilisées dans d'autres endroits, comme à Singapour, notamment les dispositifs de surveillance électronique, qui utilisent un nombre inconnu de capteurs et de caméras permettant au gouvernement de surveiller toute une série de choses – de la propreté des espaces publics à la densité de la foule, en passant par le mouvement précis de chaque véhicule immatriculé localement ou la possibilité de propagation de maladies infectieuses à l'intérieur des bâtiments – peuvent être plus controversées¹⁸. Malgré

¹⁷ Kim Sass Mikkelsen et autres, « Bureaucratic professionalization is a contagious process inside government: evidence from a priming Experiment with 3,000 Chilean civil servants », *Public Administration Review*, 2021.

¹⁸ Ahmed Mohammad Abdou, *Good governance and COVID-19: the digital bureaucracy to response the pandemic (Singapore as a model)* (Bonne gouvernance et COVID-19 : la bureaucratie

des avantages manifestes du point de vue de la gestion des crises sanitaires, certaines technologies numériques posent des problèmes de légitimité en termes de centralisation politique et d'autoritarisme doux. Si dans certains pays, l'utilisation des technologies numériques a permis de mieux faire face à la pandémie, une fracture numérique persiste dans de nombreux pays et régions, comme l'Afrique, et il est urgent d'y remédier.

V. Effectifs de la fonction publique et vulnérabilité sociale

53. Les effets de la pandémie de COVID-19 pourraient également être considérés comme une synthèse d'interactions biologiques et sociales complexes qu'il est important de comprendre pour le pronostic et le traitement de la maladie, ainsi que pour la conception de la politique de santé d'une manière plus générale. L'une des conséquences de ces interactions est que la pandémie a touché de manière disproportionnée les pays vulnérables, marqués par les inégalités socioéconomiques, ainsi que les groupes vulnérables des sociétés développées et en développement. Plus précisément, la COVID-19 a des effets réciproques avec un ensemble de maladies non transmissibles, qui touchent généralement des groupes sociaux selon des schémas d'inégalité profondément ancrés dans les sociétés.

54. Selon un rapport récemment publié par la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, les enfants de nombreux pays, mais surtout des pays en développement, qui ont dû faire face à plus de 40 semaines de fermeture d'école contre moins de 20 semaines dans les pays développés, ont manqué la plupart ou la totalité des apprentissages scolaires dont ils auraient normalement bénéficié à l'école, les enfants les plus jeunes et les plus marginalisés en ayant souvent pâti le plus¹⁹. Les élèves des écoles primaires et secondaires de São Paulo (Brésil), n'ont appris que 28 % de ce qu'ils auraient appris dans des cours en présentiel, et le risque d'abandon scolaire a été multiplié par plus de trois. Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, la proportion d'enfants vivant dans ce que l'on appelle la « pauvreté éducative » – déjà supérieure à 50 % avant la pandémie – augmentera fortement et pourra aller jusqu'à 70 %, compte tenu des longues fermetures d'écoles et de la qualité et de l'efficacité variables de l'apprentissage en distanciel.

55. Les conséquences des fortes inégalités sont devenues plus évidentes en raison de la pandémie, ce qui indique qu'une solution biomédicale unidimensionnelle pour surmonter la crise échouera. Une approche intégrée, assortie d'une vision plus large, qui englobe l'éducation, l'emploi, l'alimentation, le logement et l'environnement, est nécessaire non seulement pour surmonter la crise de la COVID-19 mais aussi pour atteindre les objectifs.

Nécessité de stratégies axées sur l'équité

56. Les organisations publiques et leur personnel sont tenus de protéger les citoyens sans discrimination et se doivent de reconnaître l'existence d'inégalités sociales structurelles qui posent des défis importants. Ne pas tenir compte de ces disparités et inégalités peut entraver les résultats positifs des politiques et saper la confiance dans le gouvernement et sa légitimité. Les inégalités sociales se reflètent également dans

numérique pour répondre à la pandémie (Singapour en tant que modèle), *Journal of Public Affairs*, vol. 21, n° 4 (novembre 2021).

¹⁹ La Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *The State of the Global Education Crisis: a Path to Recovery* (L'état de la crise mondiale de l'éducation : une voie de redressement) (Washington, D.C., Paris and New York, 2021).

le manque de légitimité des décisions difficiles souvent prises en temps de crise, telles que les quarantaines, ce qui peut conduire à une défiance active, des protestations ou des émeutes. L'expérience de Singapour montre comment des lacunes historiques dans la reconnaissance par le secteur public des défis et des besoins des travailleurs étrangers, munis de permis dans les secteurs du bâtiment, du nettoyage et des services essentiels, et logés dans des dortoirs densément habités, sont devenues une faiblesse clé dans la gestion de la COVID-19. Le gouvernement n'étant pas conscient de ses vulnérabilités, les capacités opérationnelles excédentaires mises en place dans le système de santé du pays étaient à peine suffisantes pour faire face aux niveaux élevés et inattendus d'infections à la COVID-19 qui avaient soudainement surgi²⁰.

57. Les stratégies visant à prévenir la stigmatisation sociale et à soutenir l'inclusion exigent une évaluation approfondie des charges administratives²¹ auxquelles font face les groupes sociaux pauvres et marginalisés dans leur interaction quotidienne avec le personnel de la fonction publique et une réduction délibérée. Les charges administratives font qu'il est à la fois coûteux et difficile de s'y retrouver dans les services publics et de les utiliser. C'est ainsi qu'au Pakistan, les Khawaja Sira – des individus culturellement définis comme n'étant ni des hommes ni des femmes – doivent faire face à des charges administratives plus lourdes pour obtenir une pièce d'identité.

58. La réduction des charges administratives est au cœur de la promesse inscrite dans le Programme 2030 de ne laisser personne de côté. La prévention de la stigmatisation sociale exige également des approches plus créatives dans la gestion des crises. Pendant la pandémie, le gouvernement de l'état du Kerala (Inde) a compté sur le soutien d'organisations de la société civile et de dirigeants locaux pour distribuer discrètement des repas gratuits, dans des cuisines communautaires, aux personnes infectées par le virus, sans les identifier publiquement. Le Viet Nam a également protégé l'identité des personnes infectées en ne les désignant que par leur numéro de cas. Les dirigeants politiques sont également intervenus en faveur d'une approche plus inclusive, en les dénonçant, lorsque certaines entreprises locales ostracisaient-semblait-il-des étrangers. Cette approche était essentielle pour encourager les citoyens à être plus ouverts et à coopérer pleinement à la recherche des contacts, aux tests et aux traitements²². Au Maroc, les mesures de lutte contre la COVID-19 ont bénéficié non seulement aux femmes et aux groupes vulnérables, comme les personnes handicapées, mais aussi aux migrants qui ont été traités de la même manière que les nationaux.

59. En conclusion, une approche axée sur l'équité doit devenir un objectif fondamental du secteur public et est indispensable à toute riposte à une crise et à la réalisation des objectifs.

Lutte contre les inégalités au sein du personnel du secteur public

60. Une approche axée sur l'équité envers les citoyens vulnérables ne progressera pas sans faire face aux inégalités qui existent parfois au sein du personnel du secteur public. Ces inégalités se manifestent sous de nombreuses formes : nets écarts entre les salaires et les régimes d'indemnisation au sein des différentes carrières du secteur public ; conditions de travail et salaires médiocres pour les travailleurs de première ligne ; et absence d'un personnel diversifié dans le secteur public, marquée par le

²⁰ J.J. Woo, « Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic », *Policy and Society*, vol. 39, n° 3 (2020).

²¹ Pamela Herd et Donald P. Moynihan, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, (New York, Russell Sage Foundation, 2019).

²² Chowdhury et Jomo, « Responding to the COVID-19 pandemic ».

manque de représentation (race, sexe et appartenance ethnique selon le contexte), y compris aux plus hauts niveaux hiérarchiques, parmi tant d'autres.

61. Les profondes disparités qui subsistent entre les conditions de travail des employés du gouvernement central et celles des administrations publiques locales et régionales dans les systèmes décentralisés doivent être soulignées, notamment en termes de salaires et de primes, d'accès à la formation et au renforcement des capacités, de respect de la diversité et de retraite, d'autant plus que cela peut rendre pour les jeunes les perspectives de carrière dans les administrations locales ou régionales, qui restent souvent leur dernier choix ou leur dernier recours, peu attrayantes, vu qu'ils préfèrent travailler pour le gouvernement central ou la société civile, le secteur privé, les organisations internationales et les donateurs, voire émigrer vers d'autres pays.

62. Les stratégies verticales et horizontales visant à renforcer la représentation bureaucratique, ainsi que les réformes du secteur public visant à l'égalité entre les fonctionnaires, doivent être prioritaires.

VI. Conclusions et recommandations

63. Comme l'a souligné l'Assemblée générale dans sa résolution [74/236](#), la mise en valeur des ressources humaines est la clé de voûte du développement économique, social et environnemental et la santé et l'éducation sont au cœur de la mise en valeur des ressources humaines. Les stratégies à court, moyen et long terme en faveur d'un personnel du secteur public instruit, qualifié, en bonne santé, motivé, capable, productif et polyvalent constituent le fondement d'une croissance et d'un développement économiques durables, inclusifs et équitables.

64. Une approche intégrée des moyens et de la légitimité du secteur public offre la possibilité de mettre en place des institutions du secteur public résilientes et souples susceptibles d'être activées en temps de crise et de perturbations sociétales futures, tout en accélérant et en contrôlant la réalisation des objectifs. Le slogan « Reconstruire en mieux » doit être interprété comme visant à « Construire en mieux pour l'avenir », notamment en intégrant dans les institutions publiques la résilience nécessaire pour faire face aux futurs troubles sociaux.

65. Alors que les capacités du secteur public font référence aux compétences, aux moyens et aux ressources nécessaires pour mener à bien les politiques publiques et gérer les crises, la légitimité du secteur public se manifeste à travers la confiance de la société dans le gouvernement et les institutions publiques – particulièrement pertinente face au décalage croissant entre les gens et les institutions qui les servent.

66. Les stratégies visant à renforcer à la fois les moyens et la légitimité, en mettant l'accent sur le personnel du secteur public, ont été mises en évidence dans le présent document. Les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 montrent comment les gouvernements, dans les pays développés et en développement, ont pu, à des fins de gestion de crises, se doter d'un ensemble de compétences, de moyens et de ressources susceptibles de constituer la pierre angulaire de stratégies plus résilientes de riposte face à de crises futures et de réalisation des objectifs. Ces meilleures pratiques pourraient également servir d'études de cas à d'autres. Le rôle important que jouent les moyens supplémentaires dans la gestion des crises est une forme d'enseignement politique essentiel, notamment face à la nouvelle réforme de la gestion publique et à l'attention excessive qui y est accordée à l'efficacité, qui exige une réorientation en faveur du renforcement des capacités.

67. Pour mieux se préparer à la complexité et aux incertitudes, il est recommandé d'adopter de nouvelles mentalités et de nouveaux comportements au sein des

institutions publiques et de se doter de compétences et d'outils d'anticipation stratégique et de gestion des risques. Les réseaux de collaboration transnationale sont importants pour rendre compte de la nature sans frontières d'une future crise complexe, telle que la pandémie à laquelle le monde fait face actuellement.

68. Il est recommandé dans le présent document de se concentrer sur la professionnalisation, les compétences et la motivation du personnel du secteur public, en raison de son rôle dans la mise en place d'institutions résilientes, l'amélioration de la qualité du gouvernement et le renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Cela est particulièrement important en période de polarisation partisane, de populisme autoritaire et de propagation d'informations fallacieuses ou mensongères à l'aide de supports numériques et matériels.

69. La fiabilité du système de gouvernance apparaît comme une approche de résilience dynamique pour la réalisation des objectifs, qui exige des institutions, des programmes et des effectifs publics flexibles et agiles, capables de se transformer et de s'adapter en période de tumulte. Les pays à revenu faible ou à revenu intermédiaire ont habituellement adopté une série de stratégies de gouvernance solides impliquant la société en général dans la gestion de la crise notamment dans le cadre d'une approche coordonnée qui englobe l'ensemble des pouvoirs publics et l'ensemble des branches de la société ; une extensibilité, qui offre la possibilité de mobiliser et de démobiliser les ressources avec souplesse pour s'adapter à l'évolution des besoins et des exigences ; des collaborations et partenariats multiacteurs, entre autres.

70. Toutes ces stratégies nécessitent toutefois des institutions juridiques solides, mais plus souples et plus agiles, des hiérarchies bureaucratiques moins formelles, compartimentées et isolées et des relations plus étroites avec les citoyens en tant que cocréateurs et coresponsables de l'application de solutions de gouvernance efficaces. Les organismes du secteur public ne peuvent pas continuer à se heurter aux mêmes obstacles institutionnels, tels que la planification limitée, la réticence à échanger des informations, les attitudes culturelles, le manque de confiance, la réticence à la flexibilité, le manque de coordination et de collaboration, les systèmes archaïques, les processus inefficaces au travail, la technologie inefficace sur le lieu de travail et les structures et emplois mal conçus. Changer de manière de procéder sera vital pour leur survie. Cela revient à adopter et à étendre non seulement les stratégies et les pratiques en matière de ressources humaines, mais aussi faire évoluer les mentalités. Les organismes du secteur public doivent être encouragés à imaginer, à sortir des sentiers battus, à s'adapter et à mettre en œuvre des activités de transformation dans le cadre d'un processus durable d'amélioration de la prestation de services aux citoyens, dans la limite des ressources disponibles. Les enseignements politiques tirés des erreurs et des réussites dans la gestion de la crise de la COVID-19 peuvent devenir des atouts importants pour rendre l'administration publique plus efficace dans la réalisation des objectifs.

71. L'approche axée sur la qualité de l'administration plaide en faveur de bureaucraties professionnelles fondées sur le mérite et fonctionnant indépendamment de la sphère politique. Ces bureaucraties ont non seulement tendance à être plus efficaces en termes de politiques publiques et de lutte contre la corruption, mais aussi à améliorer la réactivité à la crise due à la pandémie de manière importante, par exemple en partageant davantage les capacités du secteur public afin de fournir des services publics de manière opportune et efficace ; et en renforçant la confiance sociale dans les institutions, ce qui est essentiel pour faire accepter par la société les décisions gouvernementales difficiles et impopulaires nécessaires en période de tumulte.

72. La qualité du personnel du secteur public est l'un des principaux moteurs de la qualité de l'approche gouvernementale. Une fonction publique fondée sur le mérite et

professionnelle – recrutée et promue sur la base du mérite, reste cruciale, avec l'avantage que la professionnalisation bureaucratique est un processus contagieux et auto-renforcé au sein de l'administration. La numérisation peut donner lieu à des ressources humaines plus réactives et des procédures bureaucratiques plus souples qui jouent également un rôle important dans la qualité du gouvernement.

73. Il faut institutionnaliser et mieux structurer le dialogue entre les institutions à tous les niveaux et les représentants des employés, des fonctionnaires et des autres travailleurs afin d'éviter d'éventuels conflits en matière de ressources humaines, notamment en temps de crises, et de créer ensemble des conditions de travail décentes.

74. Pour conclure, le personnel du secteur public doit reconnaître les profondes inégalités structurelles qui ont conduit la crise de la COVID-19 à avoir des effets disproportionnés sur les communautés vulnérables. Il doit également protéger les citoyens sans distinction. La non prise en compte des inégalités entrave la réalisation des objectifs et sape la confiance sociale dans l'administration. Les stratégies visant à favoriser l'inclusion, en ne laissant personne (ni aucun endroit) de côté, exigent une évaluation et une réduction délibérée des charges administratives inutiles auxquelles les groupes sociaux marginalisés font face de manière disproportionnée, ainsi que la mise en place de stratégies destinées à éviter la stigmatisation sociale.

75. Une approche axée sur l'équité doit être omniprésente dans le secteur public en vue de la réalisation des objectifs, ce qui exige également de s'attaquer aux inégalités au sein même du personnel du secteur public, à tous les niveaux de gouvernance, verticalement et horizontalement.

76. L'investissement dans le personnel du secteur public, l'amélioration de ses compétences, de ses moyens et de ses ressources, en fonction des défis à venir, et sa sensibilisation aux inégalités sociales, seront essentiels non seulement pour une gestion plus efficace des crises, mais aussi pour la mise en œuvre des objectifs.
