Nations Unies E/C.16/2022/8

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 9 de l'ordre du jour provisoire*
Questions liées à l'administration en ligne

Construire en mieux pour l'avenir : défis et perspectives liés à l'administration en ligne

Notes du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Henry Sardaryan et Carlos Santiso, membres du Comité, en collaboration avec Yamini Aiyar, Lamia Moubayed Bissat, Aigul Kosherbayeva, Devon Rowe et Najat Zarrouk, également membres du Comité.

* E/C.16/2022/1.

22-00795 (F) 040222 150222

Merci de recycler

Construire en mieux pour l'avenir : défis et perspectives liés à l'administration en ligne

Résumé

La question de l'adaptation des gouvernements aux exigences de l'ère numérique a pris une place importante dans les priorités mondiales. La crise de la maladie à coronavirus (COVID-19) a constitué un « test de résistance » pour les gouvernements du monde entier, les incitant à repenser le rôle de l'État. Elle a aussi mis à l'épreuve la résilience numérique des gouvernements et accéléré leur transformation numérique. Mais elle a également mis en évidence un important clivage numérique, entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci.

Les auteurs du présent rapport avancent qu'il existe une contradiction entre, d'une part, l'échange d'informations en tant que phénomène mondial et, d'autre part, les infrastructures physiques, qui ont un lien avec le territoire et relèvent donc d'une souveraineté spécifique, notamment en ce qui concerne le stockage, le traitement et la circulation des informations par Internet. En l'absence de frontières et de règles de conduite généralement reconnues dans l'espace numérique, les principaux États numérisés et les organisations sous leur contrôle peuvent parfois diffuser des contenus partiaux et trompeurs pour défendre leurs propres intérêts et valeurs. Un important contenu nuisible et trompeur émane également d'organisations non étatiques, y compris les plateformes technologiques du secteur privé, pour lesquelles une réglementation efficace s'impose. Par conséquent, de plus en plus d'États souhaitent exercer un contrôle souverain sur Internet, comme l'indique leur attitude concernant le stockage des données personnelles.

Un autre défi de plus grande envergure se situe au cœur du débat mondial sur l'avenir des administrations à l'ère numérique : celui de garantir une transformation numérique juste et inclusive, avec pour objectif de ne laisser personne de côté. L'ONU pourrait devenir une plateforme essentielle vouée à la promotion d'une approche de cette transformation numérique qui soit axée sur l'être humain et ses droits, et s'employer à souligner que, pour réduire la fracture numérique, il faut renforcer la coopération internationale.

Pour construire en mieux pour l'avenir, il faudra renforcer la confiance, l'intégrité et l'inclusion en matière d'administration, dans le contexte plus large des possibilités et des défis que l'administration en ligne représente pour la réalisation des objectifs de développement durable. Cela est d'autant plus essentiel que, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, l'État a joué un rôle plus important s'agissant de défendre ces principes et de veiller à ce que les fonds d'urgence et de relance soient utilisés aux fins prévues. Les stratégies numériques et les solutions en matière de données offrent des possibilités énormes pour ce qui est de détecter et de décourager la corruption, ce qui constitue l'un des plus grands défis stratégiques du monde ; dorénavant, les stratégies de lutte contre la corruption devraient être au cœur de la numérisation des administrations publiques.

I. Introduction

1. La question de l'adaptation des gouvernements aux exigences de l'ère numérique a pris une place importante dans les priorités mondiales. Dans son rapport de 2021 intitulé « Notre programme commun » (A/75/982), le Secrétaire général souligne que la confiance est essentielle pour une transition numérique axée sur l'être humain et ses droits. Il faut pouvoir tirer parti des innovations numériques afin d'accroître la confiance dans les pouvoirs publics, de garantir l'inclusion et de renforcer l'intégrité publique. Dans son rapport de 2020 intitulé « Plan d'action de coopération numérique : application des recommandations du Groupe de haut niveau sur la coopération numérique » (A/74/821), le Secrétaire général souligne qu'il l'importe de renforcer les capacités de manière à tirer parti des technologies numériques afin d'améliorer les politiques publiques et de lutter contre la corruption.

2. La révolution numérique mondiale, qui s'est accélérée dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19), contribue à une transformation notable des structures technologiques et économiques ainsi que des relations sociales ; elle a aussi une incidence sur le développement des systèmes d'administration publique dans le monde entier.

3. Le développement rapide des sciences et des technologies a créé les conditions favorables à une réduction potentielle des inégalités socioéconomiques aux niveaux des pays du monde. Si les nouveaux canaux et moyens de communication ont grandement augmenté la connectivité au niveau mondial, ils ont également contribué au développement de la désinformation et des menaces pour la sécurité des États qui cherchent à protéger ces canaux contre l'ingérence étrangère.

4. Dans de nombreux aspects de l'économie numérique mondiale, il existe une contradiction manifeste entre, d'une part, l'échange d'informations en tant que phénomène mondial et, d'autre part, les infrastructures physiques, qui ont un lien avec le territoire et relèvent donc d'une souveraineté spécifique. Cette contradiction est évidente dans le stockage, le traitement et la circulation de l'information par Internet.

5. Dans le contexte de la pandémie, les technologies ont revêtu une importance accrue par rapport au rôle et à l'influence que la société leur attribuait auparavant. Avant même que les États et les populations n'aient à réorganiser leur vie quotidienne en l'espace de quelques jours à cause du déclenchement de la pandémie, les technologies étaient déjà considérées comme des moyens de favoriser la poursuite de la croissance économique et de faciliter la vie quotidienne, et elles offraient des possibilités supplémentaires pour le fonctionnement des systèmes économiques et sociaux. Actuellement, les technologies semblent constituer le seul moyen d'éviter l'effondrement complet des institutions de la société en période de confinement et d'isolement obligatoires.

6. En raison du rôle central qu'elles ont assumé dans l'organisation des efforts de lutte contre la pandémie, les autorités de nombreux pays du monde sont devenues extrêmement dépendantes de l'informatique et des communications, ainsi que de l'industrie des services Internet et des entreprises qui y participent. Les services en ligne, tels que la commande de nourriture par le biais de plateformes Internet, les services de vidéoconférence, les services de partage de fichiers en nuage et les bulletins d'information par courrier électronique, ont facilité le travail à distance et ont rendu les périodes de confinement massif moins pénibles.

II. Questions cruciales relatives au développement numérique

A. Concilier la numérisation mondiale et les intérêts nationaux

7. Par le passé, il existait un grave déséquilibre entre la répartition géographique de l'infrastructure de base d'Internet et la nationalité de ses principaux acteurs, dont l'écrasante majorité relève de la compétence des États-Unis d'Amérique. Compte tenu de la pratique consistant à introduire des sanctions unilatérales à l'encontre de divers pays, certains États, dont le nombre ne cesse de croître, s'efforcent de créer un circuit parallèle protégé, appelé « l'Internet national et souverain ».

8. Actuellement, les pays chefs de file en matière de numérisation n'offrent aux autres pays des conditions favorables que pour la création de l'infrastructure nécessaire au passage au numérique. Ils garantissent ainsi la connexion à leurs propres solutions, telles que les systèmes de paiement, les systèmes de stockage de données et la gestion électronique de documents. De plus, ils se garantissent un accès illimité et pratiquement gratuit aux mégadonnées, recevant de ce fait un effet économique direct, avantage supplémentaire dans la mise au point d'outils d'intelligence artificielle et de réseaux neuronaux, et des outils de contrôle efficaces.

9. Profitant de l'absence de frontières et de règles de conduite généralement reconnues dans l'espace numérique, les États numérisés et les organisations sous leur contrôle peuvent parfois diffuser des contenus partiaux et trompeurs pour défendre leurs propres intérêts et valeurs.

10. La pandémie de COVID-19 a mis au jour un risque énorme de monopolisation de l'accès à des technologies cruciales, telles que les plateformes de travail à distance dans les domaines de l'éducation et des services publics. Cette situation fait ressortir la nécessité d'une réglementation mondiale propre à garantir l'égalité d'accès à ces technologies et à éviter qu'un État particulier, dans lequel les entreprises connexes sont domiciliées, puisse en limiter le fonctionnement dans d'autres pays par le biais de sa réglementation nationale. Il ne suffit pas d'inciter les États à mettre en place leur propre infrastructure numérique : il importe également de créer des règles transparentes pour l'accès mondial à ces services importants utilisés dans le monde entier, et d'aider les pays (en développement) à surmonter les difficultés d'accès, qu'elles soient liées à la pandémie ou à la transformation de l'économie moderne.

B. Ne laisser personne de côté

11. Globalement, l'humanité est déjà entrée dans l'ère numérique, mais, en raison de la fracture numérique et de l'absence d'accès aux ressources d'Internet pour certains États et certaines populations, des lacunes dans le développement des États et des groupes de population au sein des États peuvent apparaître et s'avérer aussi difficiles à surmonter qu'à l'époque des sociétés industrielles. Aujourd'hui, l'accès à Internet devrait être considéré comme aussi important que tout autre droit de la personne, tel que le droit à la liberté de circulation ou au travail.

12. Pour organiser l'enseignement à distance, la solution la plus simple a consisté à dispenser des cours en face à face au moyen de vidéoconférences. Cependant, il est évident que, dans les familles ayant deux ou trois enfants et qui disposent d'un seul ordinateur personnel et d'un petit espace de vie, il est presque impossible pour plusieurs écoliers ou étudiants de suivre leurs cours en même temps. En outre, dans les régions où la qualité de la connexion Internet laissait à désirer, les enfants ont, en fait, été privés d'un accès normal au processus éducatif ou entièrement exclus de celui-ci.

13. Cette situation peut être attribuée au fait que la pandémie a été une crise à laquelle il a été impossible de se préparer à l'avance et qui a pris une ampleur inattendue. Toutefois, de plus en plus de voix s'élèvent pour préconiser que l'éducation passe de manière systématique à une formule en ligne, notamment en raison du fait que la pandémie se poursuit. Par exemple, certaines universités pourraient enregistrer des conférences en format vidéo, préparer des programmes méthodologiques et envoyer ces supports aux universités disposant de moyens plus modestes ; dans celles-ci, la tâche du personnel enseignant consisterait uniquement à présenter aux étudiants les enregistrements et les documents reçus. En revanche, la numérisation de l'enseignement, réalisée grâce à des moyens permettant de réduire ou d'éliminer le contact direct avec les étudiants, pourrait être le premier pas vers une diminution significative des résultats de l'apprentissage des étudiants de demain.

14. Le rôle de la numérisation dans le domaine de la prestation de services publics semble évident pour l'administration publique moderne et implique le recours aux technologies en ligne pour permettre l'accès à un grand nombre de fonctions et de services. D'une part, la technologie réduit les délais et les coûts d'accès aux services pour les citoyens ; d'autre part, elle rend plus nécessaire que jamais l'égalité d'accès à Internet et aux plateformes en ligne. Il convient également de noter que les États qui ont choisi de confier la prestation de leurs services en ligne à des sociétés privées doivent prévoir une réglementation stricte pour protéger les données personnelles des citoyens au niveau national, afin de garantir que leurs droits ne seront pas enfreints, pour des raisons commerciales ou autres.

C. Politiques sur l'utilisation des nouvelles technologies dans le développement de l'administration en ligne

15. Le désir de la part d'un nombre croissant d'États d'exercer un contrôle souverain sur Internet se reflète dans leur attitude à l'égard du stockage des données personnelles. Diverses lois nationales stipulent que tous les opérateurs d'Internet doivent stocker les données personnelles sur des serveurs situés sur le territoire relevant de la juridiction nationale (par exemple, le règlement général sur la protection des données de l'Union européenne). Une question cruciale pour l'avenir consiste à s'assurer que les gouvernements comprennent les principes de la protection des données personnelles et de la réglementation relative aux mégadonnées ainsi que les moyens de les faire respecter.

16. Le recours accru à l'intelligence artificielle (IA) est l'une des principales formes que revêt la numérisation de l'administration et des services publics. La réglementation de l'IA ne devrait pas entraver le progrès technologique mais plutôt le faciliter. En particulier, il faudrait éviter d'introduire l'interdiction complète et irréversible de l'utilisation de certaines technologies d'intelligence artificielle dans la sphère civile. Il convient plutôt de prendre des mesures permettant de prévenir les conséquences négatives éventuelles du recours à l'intelligence artificielle. En procédant régulièrement à l'évaluation de l'ensemble du cycle de vie de l'intelligence artificielle, on peut trouver des solutions visant à réduire les risques associés à ces technologies.

17. L'ONU pourrait devenir une plateforme essentielle de résolution des problèmes et des risques liés non seulement au développement de l'intelligence artificielle, mais aussi à la gouvernance numérique et, de manière plus générale, à l'économie numérique. Elle devrait continuer de promouvoir une coopération active entre les

États, en collaboration avec d'autres partenaires, tels que le Groupe des Vingt (G20)[1] et l'Organisation de coopération et de développement économiques[2], afin de créer des possibilités d'élargir la protection des droits des consommateurs. À l'avenir, on pourrait envisager un accord international prévoyant l'adoption d'un impôt mondial unique sur les sociétés multinationales opérant dans un environnement numérique et la fixation d'un taux minimal d'impôt sur le revenu de 15 % dans le cadre du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

III. Faire en sorte que l'administration en ligne tienne compte des questions de confiance et d'intégrité

18. Pour construire en mieux pour l'avenir, il faudra renforcer la confiance, l'intégrité et l'inclusion en matière d'administration, dans le contexte plus large des possibilités et des défis que l'administration en ligne représente pour la réalisation des objectifs de développement durable. Pour une transition numérique réussie, il importe de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte et à ce que les êtres humains et leurs droits soient au centre de cette transformation propulsée par les technologies perturbatrices et la croissance exponentielle des données. Ce sont les personnes, et non les technologies, qui doivent être le moteur du changement.

19. La crise de la COVID-19 a accéléré la transformation numérique des administrations partout dans le monde, ce qui a donné un nouveau souffle aux initiatives visant à les réinventer, à renforcer leur résilience et à accroître la confiance à leur égard. Pour ce faire, il faut tirer parti des innovations numériques et renforcer les capacités à exploiter les technologies numériques pour améliorer les politiques publiques, la prestation des services publics et la lutte contre la corruption.

20. Accélérée par la crise, la transition numérique a mis en évidence trois défis cruciaux dans la réinvention du rôle de l'administration à l'ère numérique, dans un contexte où le rôle de l'État dans l'économie a pris un essor spectaculaire :

a) La confiance : Pour susciter ou rétablir la confiance à l'égard des administrations, il faudra concevoir des politiques publiques adéquates et fournir de meilleurs services à tous grâce à des technologies gouvernementales qui soient dignes de confiance et qui renforcent la confiance. À cette étape critique, la manière dont les gouvernements gèrent et réglementent les technologies et les données des personnes pourra soit miner, soit renforcer la confiance à l'égard des administrations ;

b) L'inclusion : La confiance à l'égard des administrations à l'ère numérique signifie également que pour faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte ou exclu de la transition numérique, il faut appliquer des processus centrés sur l'humain et représentatifs des réalités des sociétés, notamment dans les pays en développement. Il est essentiel d'éviter l'exclusion numérique et l'élargissement du fossé numérique, notamment en soutenant les entités pauvres en données[3] ;

c) L'intégrité : La confiance à l'égard des administrations passe entre autres par le renforcement de l'intégrité publique, notamment parce que la pandémie a également exigé un rôle accru de l'État, pour faire en sorte que les fonds d'urgence et de relance soient utilisés aux fins prévues. Les stratégies numériques et les

[1] Dans le cadre de la présidence italienne du G20, en 2021, un groupe de ministres et l'équipe spéciale sur l'économie numérique ont adopté une série de lignes directrices sur l'économie numérique et l'administration en ligne, en mentionnant expressément l'intelligence artificielle.

[2] L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté des principes sur l'intelligence artificielle en 2019.

[3] Voir OCDE, rapport *Coopération pour le développement 2021 : pour une transformation numérique juste* (2021).

solutions en matière de données offrent des possibilités énormes s'agissant de détecter et de décourager la corruption, ce qui constitue actuellement l'un des plus grands défis stratégiques mondiaux ; dorénavant, les stratégies de lutte contre la corruption devraient être au cœur de la numérisation de l'administration.

IV. La numérisation en tant que stratégie anticorruption

21. La numérisation peut renforcer l'intégrité et stimuler les efforts mondiaux de lutte contre la corruption, dynamisés par une utilisation plus intelligente des données et l'essor de moyens de mesurer l'intégrité. Les technologies numériques s'imposent rapidement comme le meilleur allié des auteurs des réformes de politiques publiques qui œuvrent contre la corruption et pour l'amélioration de l'organisation et des services de l'administration.

A. Effets indésirables de la numérisation et moyens de les prévenir

22. L'avènement rapide d'innovations technologiques dans le domaine de l'intégrité a attiré l'attention. Les principaux avantages pour l'intégrité peuvent cependant revêtir une forme plus subtile ; en effet, ils découlent souvent des progrès de la numérisation des administrations publiques, lesquels peuvent réduire en amont les possibilités de corruption. Dans les économies émergentes, l'expansion des services numériques offerts par les administrations et la numérisation des transferts sociaux ont eu un impact important sur la corruption bureaucratique.

23. Dans les pays en développement, c'est la petite corruption dans les services quotidiens des administrations qui a le plus fort impact sur la qualité de vie et la confiance dans les institutions. Pour les particuliers et les petites entreprises, les coûts liés à la bureaucratie peuvent constituer une charge importante. Selon Transparency International, en 2017, le tiers des Latino-Américains ont versé un pot-de-vin pour avoir accès à un service public auquel ils avaient droit[4]. Au Mexique, en 2019 et 2020, les coûts liés aux formalités administratives et au fardeau de la réglementation au niveau fédéral représentaient 3,4 % du produit intérieur brut, selon les estimations de la Banque mondiale[5].

24. Un effet secondaire positif de la numérisation est qu'elle réduit les possibilités d'ingérence arbitraire de la part de fonctionnaires corrompus, grâce à l'automatisation des processus bureaucratiques internes ainsi qu'à la diminution du nombre de processus papier et d'interactions en personne. Elle entraîne également, grâce à la simplification administrative et à la réingénierie des processus, la rationalisation des procédures bureaucratiques. Cette combinaison de la numérisation et de la simplification des procédures bureaucratiques améliore à la fois la transparence et la fiabilité. Les gouvernements déploient également des solutions de paiement numérique pour le règlement des frais de services publics, ce qui réduit encore les interactions en personne. En 2015, l'Argentine a décidé d'éliminer le support papier, en numérisant les procédures administratives, en adoptant l'authentification numérique et en développant son offre de services numériques. Ce programme de simplification visait le secteur productif afin de réduire les formalités administratives

[4] Voir Transparency International, *People and Corruption: Latin America and the Caribbean* (2017).

[5] Voir González Briseño, A., et Alejandro Espinosa-Wang, « Mejorar la regulación empresarial en estados y municipios de México para una recuperación rápida y sostenible » (Améliorer la réglementation relative aux entreprises dans les états et municipalités du Mexique pour un relèvement rapide et durable), blogs de la Banque mondiale, 17 juin 2021.

auxquelles étaient confrontées les entreprises privées. On estime que ces mesures ont généré pour le secteur productif des économies de l'ordre de 2,1 milliards de dollars[6].

25. Un autre effet de la numérisation des administrations est l'expansion des services publics numériques directement accessibles en ligne et de bout en bout, c'est-à-dire la mise en ligne de l'intégralité des procédures administratives, ce qui permet de s'en acquitter et d'en assurer le suivi à distance. En numérisant les services publics, les gouvernements visent à améliorer l'efficacité et l'efficience de la prestation de services et, en limitant les pouvoirs discrétionnaires, à réduire les formalités administratives et la petite corruption. Le Mexique a numérisé ses certificats de naissance et l'Argentine ses permis de conduire, deux services publics à fort impact qui sont particulièrement vulnérables à la sollicitation de pots-de-vin lorsque les gens cherchent à accélérer la procédure d'obtention de l'un ou l'autre document.

26. En outre, la numérisation peut réduire l'asymétrie de l'information entre les administrations et les entreprises. La numérisation des services publics génère automatiquement de meilleures données sur les goulets d'étranglement et les vulnérabilités dans la prestation des services publics. Elle permet de suivre les procédures administratives au fil des différentes étapes et des nombreuses entités publiques responsables. Cela est particulièrement important pour les services essentiels à l'activité économique, tels que les licences d'exploitation des entreprises, les permis de construire et l'enregistrement des biens fonciers.

27. La numérisation de l'administration a également permis de réaliser d'importantes avancées dans la lutte contre la corruption dans les politiques sociales et les programmes de lutte contre la pauvreté. La numérisation soutient les programmes sociaux et les programmes de lutte contre la pauvreté de diverses manières, notamment en facilitant l'identification biométrique des bénéficiaires, le versement des prestations et le suivi des transferts. En particulier, le passage aux registres et à l'identité numériques et aux transferts électroniques a amélioré la performance des programmes de prestations publiques et réduit le détournement de fonds publics.

28. La numérisation des registres de bénéficiaires a permis d'améliorer le ciblage des transferts sociaux et d'exclure les personnes non admissibles. En Afrique du Sud, par exemple, les gouvernements provinciaux ont utilisé des cartes à puce biométrique (faisant appel aux empreintes digitales) pour verser les prestations de retraite et d'aide sociale. En 2013, l'organisme national de sécurité sociale (South African Social Security Agency) avait ainsi pu inscrire 20 millions de bénéficiaires de l'aide sociale sur ses registres. La numérisation des registres de bénéficiaires a permis d'identifier 650 000 bénéficiaires non admissibles, ce qui a permis au gouvernement d'économiser plus de 65 millions de dollars par an[7].

29. En Inde, le programme d'identité numérique Aadhaar, lancé en 2009, touche désormais le 1,15 milliard de résidents du pays grâce à des identifiants biométriques uniques qui permettent de déterminer automatiquement qui a droit à tel ou tel programme social. Il est prouvé que l'identification biométrique a réduit la corruption dans les programmes d'emploi et de retraite, ainsi que dans les programmes de subvention au prix des carburants. L'administration de l'État d'Andhra Pradesh a

[6] Voir Ghersinich Eckers, J., « Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina », (Les États agiles en Amérique latine : la transformation numérique et la simplification des procédures du secteur public argentin), note de synthèse nº 21, CAF (Development Bank of Latin America) (2020).

[7] Voir Gelb, A., et Anna Diofasi Metz, « Identification revolution: can digital ID be harnessed for development ? », Centre for Global Development (2018).

ainsi réussi à faire passer le taux de déperdition de son programme national de garantie d'emploi rural de 30,7 % à 18,5 %, en moyenne, en le numérisant[8]. L'administration en ligne a également réduit les déperditions fiscales dans le programme national de travail obligatoire, bien qu'elle n'ait pas systématiquement amélioré les résultats du programme.

30. L'identification numérique permet également d'endiguer la corruption dans d'autres opérations liées à l'administration, comme le versement des salaires des fonctionnaires. La numérisation des registres de fonctionnaires contribue à réduire la fraude relative aux dépenses salariales dans le secteur public. En 2009, lorsque le Gouvernement afghan a commencé à verser les salaires à ses policiers par virement sur leur téléphone portable plutôt qu'en espèces, les policiers ont commencé, pour la première fois, à toucher l'intégralité de leur salaire. Le Nigéria a éliminé plus de 43 000 « travailleurs fantômes » de la masse salariale du secteur public à la suite d'un audit faisant appel à l'identification biométrique réalisé en 2011, ce qui a permis au Gouvernement d'économiser 60 millions de dollars[9]. Au Ghana, la numérisation des bases de données de la fonction publique et du versement des salaires a permis d'éliminer les travailleurs fantômes et de réduire la masse salariale du secteur public. La numérisation du versement des salaires dans le secteur public présente également d'importants avantages en termes d'intégrité.

31. Les virements électroniques constituent un facteur supplémentaire d'intégrité dans le traitement des prestations sociales, étant donné que la corruption se nourrit souvent d'espèces. En 2016, l'Inde, par exemple, a décidé de retirer les grosses coupures de la circulation pour réduire l'évasion fiscale et élargir l'assiette fiscale. Le passage des transferts en espèces aux transferts numériques n'est cependant pas un problème mineur pour les pays en développement. Les transferts monétaires assortis de conditions sont l'intervention la plus utilisée en matière d'aide sociale, et de nombreux gouvernements ont introduit de nouvelles initiatives en réponse à la COVID-19. Pendant la pandémie, les gouvernements ont accéléré le passage des transferts sociaux en espèces aux transferts numériques, notamment en ce qui concerne les prestations de retraite. Les investissements préalables dans la numérisation des registres de bénéficiaires et des transferts sociaux ont joué un rôle essentiel dans l'intensification des transferts d'urgence pendant la pandémie. Selon certaines estimations, la numérisation des paiements de l'administration dans les pays en développement pourrait leur permettre d'économiser environ 1 % du produit intérieur brut par an, soit l'équivalent de 220 à 320 milliards de dollars par an, grâce à la réduction des fuites dans les prestations publiques et les paiements fiscaux, à la diminution de la fraude et de l'évasion fiscale et à une réduction accrue des coûts[10].

B. Outils numériques utilisés dans la prévention de la corruption

32. Parmi les outils numériques utilisés pour prévenir la corruption figurent les technologies en faveur de l'intégrité et les outils d'analyse de la fraude, qui sont en plein essor. Il s'agit d'outils numériques et de technologies en matière de données qui servent expressément à détecter, perturber, dissuader et réprimer les faits de corruption. La technologie en faveur de l'intégrité s'appuie sur les progrès réalisés en matière d'accès à l'information et aux données ouvertes, dans le cadre du mouvement

[8] Muralidharan, K. et autres, « Building State capacity: evidence from biometric smartcards in India », *American Economic Review*, vol. 106, nº 10, p. 2895 à 2929 (2016).

[9] Voir Gelb, A., et Anna Diofasi Metz.

[10] Lund, S., et autres, « The value of digitalizing government payments in developing economies », in *Digital Revolutions in Public Finance*, Sanjeev Gupta et autres, dir. (Washington, D.C., Fonds monétaire international, 2017), p. 305 à 325.

en faveur de la transparence dans l'administration. Les outils d'analyse des fraudes changent la donne, tant au sein des organismes de surveillance du secteur public que pour les responsables de la conformité dans le secteur privé. Au Danemark, par exemple, l'application des outils d'analyse de données à la détection des fraudes dans le domaine de l'aide sociale a permis de réaliser des économies de plus de 60 millions d'euros en 2019[11]. En outre, les réformes numériques plus générales de l'administration peuvent avoir des effets indirects sur l'intégrité, en particulier dans le domaine des transferts sociaux. Par conséquent, la numérisation de l'administration peut constituer une stratégie efficace de lutte contre la corruption, même lorsque ce n'est pas l'intention première ou explicite des mesures prises.

33. Les administrations fiscales utilisent aussi les nouvelles technologies, par exemple les déclarations électroniques, qui visent à améliorer le recouvrement des impôts, à accroître le respect volontaire des obligations fiscales et à prévenir la fraude tout en réduisant les coûts de l'observance fiscale. La bureaucratie fiscale est à la fois un obstacle majeur à l'efficacité économique et une source de corruption. Le fait de rendre le paiement des impôts moins complexe et moins lourd peut générer des avantages fiscaux importants en élargissant l'assiette fiscale sans exiger de réforme fiscale, en particulier dans les économies où le secteur informel est important. En République de Corée, l'administration de la province de Chungcheongnam-do, lauréate du Prix des Nations Unies pour le service public en 2018, a renforcé la divulgation, sur son site Web, de la situation budgétaire, des recettes et des dépenses. Au Kenya, l'introduction d'une plateforme de paiement numérique a permis à l'administration fiscale d'accroître la transparence concernant son fonctionnement et de réduire les possibilités de corruption. La numérisation a réduit les interactions en personne entre les contribuables et les agents fiscaux et, par conséquent, les possibilités de corruption.

34. L'exploration de données (*data mining*), l'intelligence artificielle et l'analyse des réseaux sociaux renforcent la capacité des autorités fiscales à détecter l'évasion fiscale, en particulier dans les secteurs à haut risque. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par exemple, le fisc s'est doté de nouveaux moyens d'analyser les données pour réduire le « fossé fiscal ». Son système « Connect » analyse les données des contribuables et contrôle les divergences grâce à l'analyse des réseaux sociaux afin d'identifier les fraudeurs fiscaux potentiels. L'algorithme prédictif du système identifie ensuite les personnes les plus susceptibles de commettre une fraude fiscale et sert à concevoir des mesures préventives par le biais de « coups de pouce » qui incitent les gens à modifier leur comportement, par exemple en déclenchant l'envoi de lettres du fisc rappelant aux fraudeurs potentiels l'importance des impôts pour financer les biens publics. On estime que ce système a permis de recueillir 4 milliards de livres de recettes fiscales supplémentaires entre 2008 et 2016[12]. L'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique sont également devenus des outils efficaces pour faire échec à la fraude. Au Mexique, dans les trois mois qui ont suivi le déploiement de leur outil d'intelligence artificielle, les autorités fiscales ont identifié 1 200 entreprises et 3 500 opérations frauduleuses[13].

35. Un domaine stratégique important dans lequel la numérisation peut atténuer le risque de corruption est la gestion des actifs et titres fonciers. Le Rwanda, pays où l'administration foncière est traditionnellement gangrenée par la corruption, a adopté

[11] Voir Commission européenne, « Study on public sector data strategies, policies and governance », annexe : études de cas (Bruxelles, 2020).

[12] Voir Capgemini et HM Revenue & Customs, « Business intelligence technology helps HMRC increase yield » (2017) ; Vanessa Houlder, « Ten ways HMRC can tell if you're a tax cheat », *Financial Times*, 19 décembre 2017.

[13] Voir Aarvik, P., « Artificial intelligence: a promising anti-corruption tool in development settings ? », Rapport U4 2019:1, U4 Anti-Corruption Resource Centre (2019).

en 2008 des réformes fondées sur le numérique (en se concentrant d'abord sur la cartographie et la délivrance de titres de propriété, puis sur la gestion des titres de propriété numériques) qui ont permis de réduire les pots-de-vin et la petite corruption[14]. En Géorgie, en 2018, 1,5 million de titres fonciers ont été publiés sur une plateforme basée sur la technologie de la chaîne de blocs, ce qui a contribué à renforcer l'intégrité du système d'enregistrement des titres en créant une chaîne immuable d'enregistrements sur la propriété et la valeur ainsi qu'un historique inaltérable des actes concernant les titres fonciers[15].

36. La numérisation des marchés publics est un domaine d'action essentiel pour le déploiement des technologies en faveur de l'intégrité. Les réformes en faveur de l'intégrité dans les marchés publics ont été renforcées par des plateformes avancées de passation de marchés en ligne qui produisent une multitude de données et les présentent de manière uniforme. Ces efforts ont conduit à une augmentation substantielle du niveau de concurrence et à une plus grande transparence concernant l'identité de l'ensemble des soumissionnaires et de ceux dont l'offre est retenue. Cependant, si les marchés publics électroniques réduisent les coûts administratifs, augmentent la concurrence entre les soumissionnaires et font baisser les prix offerts, les preuves empiriques de leur effet sur la corruption à un niveau élevé restent peu concluantes. Cela tient en partie au fait que les soumissionnaires mal intentionnés arrivent à contourner les mesures anticorruption et à exercer une influence indue lors des étapes moins surveillées du processus de passation des marchés, telles que la renégociation des contrats.

37. Progressivement, les organismes responsables de la passation de marchés publics vont au-delà de la numérisation des processus d'appel d'offres et utilisent les données relatives aux soumissions pour déjouer les risques de corruption par le biais de la cartographie des risques et d'un système d'alerte aux fraudes. Ils ont beaucoup investi dans l'amélioration de la qualité, de la fiabilité et de la réutilisation des données d'approvisionnement à des fins d'analyse. Les entités de passation de marchés de plus de 30 administrations nationales et infranationales, notamment en Australie, au Chili, en Colombie, en France et en Ukraine, ont adopté la norme Open Contracting Data Standard (Standard de données sur la commande publique ouverte, ou norme OCDS)[16] élaborée en 2015 par l'Open Contracting Partnership, afin de mieux structurer les données qu'elles génèrent par le biais de leurs plateformes de passation de marchés en ligne, ce qui permet d'analyser ces données et d'identifier les schémas ou opérations suspects.

38. La République de Corée a été l'un des pionniers de l'analyse de la fraude en matière de marchés publics. Son système d'analyse des indicateurs de truquage des offres, introduit en 2006, a été le précurseur des systèmes d'informatique décisionnelle déployés par les organismes de passation de marchés publics pour détecter les activités de cartels et repérer le truquage d'offres. Ce système prédit la probabilité de truquage des offres en analysant d'énormes quantités de données sur les appels d'offres provenant d'un grand nombre d'organismes publics. En 2016, l'Ukraine a rendu obligatoire pour tous ses organismes publics l'utilisation de sa plateforme de passation de marchés en ligne, ProZorro, qui a été mise au point pour permettre d'examiner les 4 500 offres que le Gouvernement reçoit chaque jour. Au cours de ses deux premières années de fonctionnement, ProZorro a permis au gouvernement

[14] Shipley, T., « Case study 12: land administration reforms in Rwanda », *in Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption* (Banque mondiale, 2020), p. 158 à 162.

[15] Shang, Q., et Allison Price, « A blockchain-based land titling project in the Republic of Georgia: rebuilding public trust and lessons for future pilot projects », *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 12, n^{os} 3 et 4, p. 72 à 78 (2019).

[16] Voir https://standard.open-contracting.org/latest/en/.

d'économiser 1,9 milliard de dollars et d'accroître la concurrence dans les marchés publics[17]. Plus récemment, certains pays, dont le Paraguay, ont créé des plateformes de données ouvertes pour prévenir la fraude dans les contrats d'urgence relatifs à la riposte à la COVID-19, notamment les achats d'urgence, les subventions gouvernementales, les marchés publics et les subventions des donateurs.

39. Ces évolutions font souvent partie de plateformes complètes de données ouvertes conçues pour suivre les investissements publics à chaque étape de la chaîne de valeur. La Colombie, par exemple, s'est dotée d'une plateforme de données ouvertes pour suivre l'utilisation des redevances minières et les projets d'infrastructure qu'elles servent à financer. Cette plateforme a permis d'accroître l'efficacité des projets d'investissement public et de réduire les coûts de suivi, aussi bien pour les vérificateurs indépendants qu'au sein de l'administration elle-même.

40. De plus en plus, les organismes de contrôle ou d'audit et les entités de lutte contre la corruption appliquent également des solutions technologiques en matière d'intégrité. Les bureaux d'audit utilisent les outils d'analyse de l'intégrité de manière de plus en plus raffinée pour repérer les transactions à haut risque et détecter les vulnérabilités à la corruption. Les organismes d'audit du Brésil, de la Colombie et du Mexique, par exemple, utilisent l'intelligence artificielle pour signaler les irrégularités possibles dans les marchés publics. L'algorithme d'intelligence artificielle de la cour des comptes mexicaine est ainsi capable de détecter automatiquement les irrégularités de passation de marchés au niveau infrafédéral au sein des 7 881 entités dépensières du pays[18]. Toutefois, la technologie, en soi, ne peut se substituer à des cadres juridiques clairs ou à des auditeurs indépendants proactifs. Si les innovations en matière d'analyse de l'intégrité aident les auditeurs à s'acquitter plus efficacement de leurs responsabilités, elles ne dispensent pas les auditeurs de donner suite à ces informations et d'appliquer le principe de responsabilité.

41. De plus en plus, les start-ups basées sur la technologie et faisant massivement appel aux données cherchent à avoir un impact social positif en s'associant à la société civile dans les efforts de lutte contre la corruption. Les start-ups dans le domaine des technologies favorisant l'intégrité contribuent, par exemple, aux solutions de lutte contre le blanchiment d'argent et aux initiatives de diligence raisonnable et de conformité réglementaire, comme ce fut le cas, par exemple, dans le contexte des « Panama papers ».

42. Au Mexique, la Commission nationale de lutte contre la corruption a mis en place un « marché numérique anticorruption », une plateforme à code source ouvert proposant une variété de solutions technologiques en matière d'intégrité, mises à disposition par des start-ups ou des organismes gouvernementaux et offertes en accès libre aux entités publiques et aux autorités locales. Ces solutions complètent les outils numériques de responsabilisation qui donnent aux citoyens des moyens de suivre l'action et les dépenses de l'administration. Les plateformes de production participative, telles que « Decide Madrid », en Espagne, « Fund My Community », en Australie-Méridionale ou « Bogotá Participa », en Colombie, constituent des outils numériques novateurs qui favorisent la participation des citoyens et un mode participatif d'établissement des budgets.

---

[17] Voir l'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public, « eProcurement system ProZorro » (2016). Disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : https://oecd-opsi.org/innovations/eprocurement-system-prozorro/.

[18] Voir Santiso, C., « Hacking corruption in the digital era: how tech is shaping the future of integrity in times of crisis », (Forum économique mondial et Global Future Council on Transparency and Anti-corruption, mai 2020).

43. De plus en plus, les acteurs de l'écosystème de l'intégrité utilisent les technologies révolutionnaires et les outils d'analytique comme stratégies de lutte contre la corruption. Parmi ces acteurs figurent en bonne place les entités gouvernementales qui gèrent les ressources publiques, telles que les ministères des finances, les autorités fiscales, les organismes de passation de marchés et les institutions chargées de rendre des comptes, ces dernières comprenant les bureaux d'audit, la société civile et, de plus en plus, les jeunes entreprises de technologie citoyenne.

44. La corrélation entre la numérisation et la lutte contre la corruption est bien établie au niveau des politiques à grande échelle. Il a été démontré que la numérisation des administrations, telle que mesurée par l'expansion des services gouvernementaux numériques, réduit la corruption, accroît l'efficacité des administrations et améliore l'environnement de travail. Cependant, le rapport de cause à effet ne fait pas l'unanimité, et les preuves de l'impact de la numérisation sur la corruption ne sont pas encore concluantes. Plus fondamentalement, il n'est pas facile de distinguer, d'une part, les gains que la numérisation apporte sur le plan de la corruption des gains d'efficience plus larges qu'elle permet, d'autre part. Par conséquent, au niveau des politiques plus spécifiques, il est encore difficile de mesurer clairement l'impact que certaines réformes spécifiques en matière de numérisation ont sur différents types de comportements corrompus. Une meilleure compréhension des politiques spécifiques qui ont un impact sur les différents types de comportements corrompus aiderait les décideurs politiques à concevoir des solutions plus efficaces de lutte contre la corruption.

45. Lors de l'évaluation de l'impact de la numérisation sur la lutte contre la corruption, il convient de garder à l'esprit que la numérisation est depuis un certain temps un outil de modernisation de l'administration, notamment dans le domaine de la gestion financière ; l'administration fiscale, les opérations de trésorerie et la passation des marchés publics ont en effet déjà été automatisées. Si la numérisation de l'administration a intensifié la campagne menée en faveur de la transparence, de l'accès à l'information et de l'ouverture des données, la prévention de la corruption n'a pas été, en général, l'objectif premier des réformes de l'administration en ligne. Traditionnellement, les réformes ont plutôt été motivées par des considérations d'efficacité visant à rationaliser les dépenses publiques, en particulier en période de crise et de restrictions budgétaires.

46. Pour l'avenir, il sera important de distinguer les effets spécifiques que les différents types de réformes numériques ont sur les différents types de corruption et le rétablissement de l'intégrité. Le potentiel anticorruption de la numérisation peut varier en fonction des causes profondes, de la nature et des manifestations d'un type de corruption donné.

V. Conclusions et recommandations

47. La numérisation peut renforcer l'intégrité et le caractère inclusif des processus des administrations (et la confiance à leur égard), et aider ces dernières dans les démarches qu'elles entreprennent pour « reconstruire en mieux » après la pandémie de COVID-19 et atteindre les objectifs de développement durable.

48. L'accélération très intense de la numérisation des administrations que la pandémie a entraînée est irréversible. Elle a mis en évidence trois défis à relever pour construire en mieux pour l'avenir :

a) Veiller à ce que la transformation numérique renforce (plutôt que de saper) la confiance dans les administrations, tant dans leur capacité à tenir leurs engagements que dans la manière dont elles gèrent les données des citoyens ;

b) Veiller à ce que cette transformation aide à régler certains des problèmes les plus urgents auxquels sont confrontées les institutions gouvernementales, en particulier la corruption ;

c) Veiller à ce que la transition numérique soit inclusive et axée sur les êtres humains et leurs droits, tout en atténuant les risques d'élargissement du fossé numérique, au sein des pays et entre eux.

49. Les innovations numériques, telles que les outils d'analyse des données et l'intelligence artificielle, jouent un rôle essentiel dans la prévention et la dissuasion de la corruption à l'ère numérique. De manière plus générale, la numérisation des administrations a d'importantes répercussions sur la lutte contre la corruption, car elle réduit les possibilités de pots-de-vin et la vulnérabilité à la corruption. C'est notamment le cas dans les domaines plus à risque des politiques relatives à la gestion des finances publiques. Cependant, pour tirer pleinement parti de l'impact de la transformation numérique sur l'intégrité, il faut une synergie accrue entre les réformes en matière d'administration en ligne et les stratégies de lutte contre la corruption. Cinq recommandations stratégiques se dégagent et sont présentées aux paragraphes qui suivent.

50. Premièrement, les décideurs politiques peuvent faire échec à la corruption en renforçant l'impact des réformes numériques sur l'intégrité. La numérisation de l'administration peut être une stratégie de lutte contre la corruption particulièrement efficace, car elle engendre une résistance et des coûts politiques moindres, particulièrement dans les environnements à haut risque. Les avantages que la transformation numérique entraîne pour l'intégrité peuvent être appréciables et leur effet structurel peut être durable. Ces avantages sont également de plus en plus difficiles à effacer à mesure que la révolution numérique devient plus omniprésente. Les externalités positives des réformes numériques contribuent à dissuader la recherche de rente et à ancrer l'intégrité dans les opérations gouvernementales en modifiant les motivations et en changeant les mentalités. Bien que moins visibles et plus difficiles à mesurer, les externalités de la numérisation en matière de lutte contre la corruption en font un meilleur investissement que les approches punitives que constituent les enquêtes et poursuites pénales.

51. Deuxièmement, une intervention sous forme de mesures concrètes est essentielle, étant donné que la numérisation à elle seule ne produit pas automatiquement de résultats positifs en matière de lutte contre la corruption. L'impact de la numérisation de l'administration sur la lutte contre la corruption dépend de l'utilisation efficace des outils numériques et analytiques connexes par les acteurs de l'intégrité pour faire respecter le principe de responsabilité. En outre, ces outils numériques doivent être adaptés au contexte local et à l'économie politique dans laquelle ils s'inscrivent. Les incitations institutionnelles, les capacités de l'État et un leadership fort sont essentiels. Pour que la numérisation fonctionne comme un outil de lutte contre la corruption, il est tout aussi important de réformer les politiques, règles et institutions traditionnelles (c'est-à-dire non numériques).

52. Troisièmement, l'impact de la numérisation sur l'intégrité publique dépend des choix stratégiques des gouvernements. La numérisation peut renforcer la transparence et faire respecter les obligations en la matière, mais l'ampleur de cette transparence, dans le monde numérique comme dans le monde analogique, est une décision politique. En outre, la décision de mettre en œuvre la numérisation dans divers espaces stratégiques est également une décision politique, étant donné que l'impact

que la numérisation peut avoir sur l'intégrité des services gouvernementaux ou des règles de passation des marchés peut différer.

53. Quatrièmement, pour orienter leur transformation numérique et investir efficacement dans les solutions technologiques gouvernementales et les déployer, les administrations doivent renforcer leurs propres capacités et compétences numériques. Cela vaut également pour les organismes de surveillance, qui doivent renforcer leurs capacités numériques pour favoriser une réglementation plus intelligente et assurer le respect des règles. La forte augmentation des budgets technologiques des États et la complexité croissante des solutions numériques créent cependant d'autres facteurs de vulnérabilité. Les marchés publics en matière de technologie sont souvent complexes et exposés aux échecs de mise en œuvre, aux dépassements de coûts et à la mainmise des fournisseurs. Ces risques sont souvent le résultat d'un recours excessif à des experts externes en technologie pour le développement de projets d'administration en ligne. La gestion financière des technologies de l'administration gouvernementale est un domaine qui exige une attention urgente.

54. Cinquièmement, la numérisation crée également de nouveaux risques de corruption – tels que les nouvelles formes numériques de corruption – qu'il faut atténuer, étant donné que les réseaux de corruption tirent eux aussi parti des innovations technologiques. Plus les gouvernements passent au numérique, plus ils s'exposent à la cybercriminalité, aux attaques de logiciels rançonneurs et aux nouveaux risques de corruption liés à la manipulation des documents numériques et à l'utilisation abusive de l'identité numérique. À l'ère du numérique, la cyberinsécurité constitue un risque majeur.

55. Les défis éthiques plus larges que posent les nouvelles technologies s'inscrivent au cœur des débats mondiaux sur l'avenir de l'administration à l'ère numérique, le but étant de ne laisser personne de côté. Le renforcement de la confiance à l'égard de la transformation numérique comporte de nombreuses dimensions, notamment la confiance dans la capacité des gouvernements à fournir des services de manière économique ; la confiance dans la capacité des institutions à garantir que ces services sont fournis de manière inclusive, équitable et efficace, en particulier à ceux qui en ont le plus besoin ; et la confiance à l'égard de la démocratie, de sorte que les risques de désinformation et de polarisation que créent les nouvelles technologies et, en particulier, les plateformes sociales soient atténués.

56. L'ONU pourrait devenir une plateforme essentielle vouée à la promotion d'une approche de cette transformation numérique qui soit axée sur l'être humain et ses droits, de sorte que personne ne soit laissé pour compte. Elle pourrait promouvoir la coopération mondiale en collaboration avec divers partenaires, tels que le Groupe des Vingt et l'Organisation de coopération et de développement économiques, afin de créer des possibilités de protéger et d'élargir les droits des citoyens dans le contexte de l'économie numérique et de la numérisation des administrations. L'adoption du premier instrument normatif mondial sur l'éthique de l'intelligence artificielle par les États membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture en novembre 2021 constitue à cet égard une avancée importante.