



Conseil économique et social

Distr. générale
16 janvier 2004
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Troisième session

New York, 29 mars-2 avril 2004

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Revitalisation de l'administration publique

Rôle du secteur public dans le développement de la société du savoir

Rapport du Secrétariat

Résumé

La société du savoir et le rôle du secteur public dans son développement sont des sujets d'une importance capitale. Certes, l'idée que le développement du savoir est un élément fondamental de l'administration publique n'est pas nouvelle. Toutefois, avec l'avènement et l'expansion de la société et de l'économie du savoir, les connaissances ont acquis une pertinence accrue et pris une forme différente. Les gouvernements et la communauté internationale devraient s'employer à déterminer, en s'appuyant sur la Déclaration du Millénaire qui définit le cadre de la société du savoir, les décisions politiques et les activités liées au savoir qui servent le mieux l'intérêt public et permettent de tirer utilement parti des connaissances dans la société tout entière. Cela étant, il faudrait que ces objectifs et recommandations de caractère général se traduisent par des cadres conceptuels plus concis, mais flexibles, des politiques applicables en pratique et des mesures concrètes. On ne sait toujours pas très bien comment procéder et la question est indéniablement des plus complexes. Il est donc indispensable de préciser davantage le concept de société du savoir et ses aspects pratiques et les rendre plus tangibles. Le secteur public joue un rôle de premier plan dans cette entreprise. Le présent document rend compte des débats de la Réunion du Groupe spécial d'experts, tenue à New York les 4 et 5 septembre 2003, ainsi que des principaux points du *2003 World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads* concernant le savoir.

* E/C.16/2004/1.

I. Aperçu général

1. À sa session inaugurale de 2002, le Comité d'experts de l'administration publique a examiné la capacité du secteur public à tirer parti des bouleversements intervenus dans les domaines du savoir, de l'innovation et de la technologie, ainsi que son aptitude à mettre en place des politiques et des conditions propres à créer un milieu porteur à l'échelle de la société tout entière. Dans son rapport, il a estimé que, même si la collecte et la diffusion de données et d'informations qu'implique de manière générale l'administration électronique, constituait un premier pas en ce sens, il fallait néanmoins faire plus pour être à même de profiter pleinement de l'élargissement de la société du savoir. Il a donc recommandé « de mieux définir le rôle de l'État en tant qu'agent diffuseur et utilisateur des connaissances et de la technologie ... afin que l'innovation soit encouragée et soutenue dans l'ensemble de l'administration publique et dans la société tout entière¹ ».

2. Ce mandat élargi a conduit à la création, au sein de la Division de l'administration publique et de la gestion du développement, du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat, d'un service de la gestion du savoir qui, tout en poursuivant ses travaux sur l'administration électronique, a spécifiquement pour tâche d'examiner les questions relatives à la société du savoir et aux connaissances dans le secteur public. Cette initiative permet à la Division d'approfondir son étude de la bonne gestion des affaires publiques au XXI^e siècle, car l'amélioration de la production, de l'échange et de la diffusion des connaissances au sein du secteur public est un puissant vecteur non seulement pour l'innovation, mais aussi pour l'enseignement ainsi que pour l'élaboration de politiques plus efficaces et pour la prestation de services publics plus adaptés. En outre, la mise en place, à l'échelle de la société, de structures de gouvernance solides en matière de savoir facilite l'intégration, la participation et le respect des droits de l'homme, éléments essentiels d'une bonne politique de gestion des affaires publiques.

3. En septembre 2003, la Division de l'administration publique et de la gestion du développement a réuni le Groupe spécial d'experts sur les modes de connaissance pour le développement² afin d'examiner les questions soulevées par le Comité d'experts de l'administration publique ainsi que celle de la gestion des connaissances et l'incidence du savoir sur la gouvernance. Cette réunion a par ailleurs permis au nouveau Service de la gestion du savoir de se pencher pour la première fois sur ces questions importantes et marque le prélude à un programme plus vaste. La question du savoir dans le secteur du public a également été traitée dans le *2003 World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads*³. Le présent document rend compte des débats de la Réunion du Groupe spécial d'experts sur les modes de connaissance pour le développement ainsi que des principaux points du *World Public Sector Report* concernant le savoir.

II. Introduction

4. La société du savoir et le rôle joué par le secteur public dans son développement sont des sujets d'une importance capitale. Certes, l'idée que le développement du savoir est un élément important de la gestion des affaires publiques n'est pas nouvelle. Toutefois, avec l'avènement et l'expansion de la société et de l'économie du savoir, les connaissances ont acquis une pertinence

accrue et pris une forme différente. Ce phénomène tient à plusieurs facteurs dont la complexité et l'imprévisibilité croissantes de la société qui sont à la fois bénéfiques et lourdes de conséquences. On peut citer pour exemple la mondialisation, la valeur économique des idées, les chaînes de production mondiales, les caractéristiques démographiques de la jeunesse, la remise en question de certains systèmes politiques et le développement rapide des sciences et de la technologie, notamment des technologies de l'information et des communications (TIC).

5. Ces nouvelles exigences appellent des réponses plus créatives, plus novatrices, plus intelligentes et qui fassent davantage appel au savoir. Néanmoins, s'il y a souvent abondance d'information, il y a tout aussi fréquemment pénurie de connaissances, ou tout au moins incapacité à créer, à utiliser et à appliquer efficacement le savoir.

6. Les gouvernements et la communauté internationale devraient s'employer à déterminer, en s'appuyant sur la Déclaration du Millénaire qui définit le cadre de la société du savoir, les décisions politiques et les activités liées au savoir qui servent le mieux l'intérêt du public et permettent de tirer utilement parti des connaissances dans la société tout entière. Dans l'esprit de la Déclaration et pour atteindre les objectifs partiels qui y sont définis, nous devons nous pencher sur les moyens de mettre la société du savoir au service de l'intérêt général et de faire en sorte que son impact se fasse sentir dans l'ensemble de la société.

7. Cela étant, ces objectifs et recommandations de caractère général doivent se traduire par des cadres conceptuels plus concis – mais flexibles – des politiques applicables en pratique et des mesures concrètes. On ne sait pas toujours très bien comment procéder, et la question est indéniablement des plus complexes. Il est donc indispensable de préciser davantage le concept de société du savoir et ses aspects pratiques et les rendre plus tangibles, tout particulièrement à la lumière de l'expérience de ceux qui s'emploient actuellement de par le monde à en exploiter le potentiel. Dans cette optique, la réunion du Groupe spécial d'experts a été axée sur quatre thèmes principaux : les fondements théoriques et historiques de la société du savoir; les systèmes nationaux de connaissances; la mesure des actifs de connaissances; le savoir dans le secteur public. Bien qu'aucun remède n'ait été prescrit, de nouvelles questions ont été soulevées, marquant ainsi un recentrage du débat sur le rôle joué par le secteur public dans la société du savoir et servant de point de départ à de nouvelles recherches. De même, le *World Public Sector Report* a souligné que la mise en réseau, la gestion de l'information et la création de connaissances constituaient à l'avenir les applications les plus importantes de l'administration électronique.

III. Une nouvelle vision de la société du savoir

8. Toute société est une société du savoir et ce, depuis toujours, dans la mesure où elle tire parti de ses connaissances – aussi bien officiellement que de manière informelle – pour promouvoir la croissance économique et le développement social. Toutefois, la révolution entraînée par les TIC à la fin du XXe siècle a fait apparaître de nouveaux moyens de créer, recueillir, agencer, combiner, manipuler, améliorer et diffuser les connaissances. De ce fait, l'utilisation du savoir à des fins de croissance et de développement économiques a tellement gagné en efficacité et en rentabilité qu'elle est en train de devenir le principal vecteur de l'ajout de valeur et de la

création de richesse dans l'économie de marché. En cette ère du savoir qui est la nôtre, les capacités intellectuelles, la créativité et les idées novatrices constituent désormais un atout de premier plan. Tous ces éléments portent en eux la promesse de progrès spectaculaires dans le domaine du développement humain ainsi que d'une amélioration de la qualité de vie.

9. Dans le même temps, si le rythme de création et d'utilisation du savoir s'est accéléré, l'éthique a eu bien des difficultés à suivre. Si le phénomène ne s'inscrit pas dans le contexte social souhaité, à savoir le développement humain, et ne s'appuie pas sur des valeurs partagées, ce sera l'effet accru d'un savoir au service de ses propres priorités ou de celles du marché ou d'un programme politique donné, qui à lui seul façonnera le contexte social, ce qui risque de nuire à la qualité de vie de la population partout dans le monde. L'évolution vers la société mondiale du savoir soulève des questions concernant les fondements éthiques d'une telle société, ses caractéristiques et attributs actuels, ses visées, les transformations culturelles et le déplacement des valeurs, la capacité d'une société donnée à participer à la définition des priorités en matière de savoir et le degré de compatibilité de certaines structures dominantes avec le cadre établi par la Déclaration du Millénaire.

10. Après s'être penchés sur nombre de ces questions, les participants à la Réunion du Groupe spécial d'experts ont estimé, d'une manière générale, que les concepts et cadres existants laissaient à désirer et qu'il fallait repenser la société du savoir.

11. Bien des débats consacrés à la société du savoir tendent à privilégier la question plus unidimensionnelle, mais qui reste importante, de l'économie du savoir. En Occident, les progrès de la société du savoir ont de tout temps été vus à travers le prisme du développement économique et de l'accroissement de la productivité. Or, cette façon de voir occulte d'autres facettes du savoir et de ses applications dans la société et ne tient pas compte de la « dimension humaine ». En outre, d'aucuns ont estimé que la démarche consistant à expliquer la société du savoir en termes d'économie classique était restrictive et ne tenait pas suffisamment compte de la dynamique et des caractéristiques uniques du savoir par rapport aux biens et services de type classique. D'une manière générale, le savoir n'obéit pas aux modèles économiques conçus pour l'ère industrielle. Sa valeur et celle de certaines combinaisons de facteurs et d'idées croissent à une vitesse exponentielle et non pas linéaire (en additionnant deux têtes, on n'obtient pas seulement deux cerveaux, mais peut-être aussi des centaines d'idées nouvelles). De fait, les participants se sont prononcés en faveur de la recherche de nouvelles définitions et théories à caractère pluridisciplinaire pour expliquer la société du savoir.

12. Les débats consacrés à la société du savoir sont souvent émaillés de références aux « transitions » qui marquent certains stades du développement de cette société. Or le savoir, considéré comme un tout, n'est pas quelque chose qui existe dans certains endroits et pas ailleurs. Ni le Nord ni l'Occident n'en détiennent le monopole. Bien que désignée par certains indicateurs, la société du savoir n'a pas d'objectifs déterminés à atteindre. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une étape que les pays auraient à franchir.

13. On sait maintenant que ces cadres de référence omniprésents ne donnent pas une image tout à fait exacte de l'état des connaissances au sein de sociétés données, pas plus qu'ils ne reflètent la profondeur, l'ampleur et la complexité de la société du savoir. C'est pourquoi d'aucuns ont recommandé l'adoption d'une nouvelle

conception de la société du savoir fondée sur les valeurs, principes et concepts ci-après :

- Toute société est une société du savoir.
- La société du savoir devrait s'employer à maximiser le développement humain.
- La société du savoir devrait adhérer aux valeurs que sont l'ouverture, la diversité, la tolérance et l'intégration, respecter la créativité et accepter un certain degré d'incertitude.
- La société du savoir est extrêmement dynamique.
- Il faudrait trouver un juste milieu entre une conception individualiste du développement de la société du savoir, qui privilégie le « moi » et une approche axée sur l'intérêt général qui privilégie le « nous ».
- La société du savoir devrait maximiser la valeur publique (et non la rente dans le secteur public ou la seule valeur privée).
- La société du savoir repose sur différents types et différentes formes de connaissances d'origine diverse.
- Les connaissances relatives à la société sont toutes aussi importantes que celles qui ont trait à l'économie ou à la production.
- La nature politique du savoir doit être reconnue.
- La gestion de la société du savoir et les politiques suivies en la matière sont importantes.
- Il faudrait prêter davantage d'attention aux problèmes d'éthique et aux efforts visant à prévenir les irrégularités et les utilisations malavisées.

En recentrant ainsi le débat sur la société du savoir, on axe la discussion sur les dimensions humaines, sur une vision des objectifs visés plus intégrée et conforme à la Déclaration du Millénaire, ce qui ne manquera pas d'avoir des incidences sur la démarche à suivre dans la pratique.

IV. Le secteur public dans la société du savoir

14. Le document intitulé « Capacité du secteur public à soutenir la création et l'application des connaissances, de l'innovation et de la technologie » qui a été présenté au Comité d'experts à sa première réunion, en 2002 décrivait bon nombre des rôles joués par le secteur public dans le développement des connaissances, de l'innovation et de la technologie. La réunion du Groupe spécial d'experts sur les modes de connaissances pour le développement a permis de réfléchir à ces rôles et d'examiner les approches adoptées. À l'issue de ces délibérations et après avoir dûment pris en considération les analyses et recommandations contenues dans le *2003 World Public Sector Report*, les participants sont parvenus à la conclusion que le secteur public devait jouer un rôle encore plus important (en créant des mécanismes de gouvernance efficaces et des espaces publics propres à faire progresser le savoir en élaborant des politiques visant à accélérer le développement des connaissances et en faisant davantage appel au savoir dans le secteur public, etc.). En outre, le secteur public et les décideurs devraient désormais internaliser et

promouvoir la nouvelle conception de la société du savoir, en veillant à ce qu'elle cadre avec les priorités et objectifs nationaux.

A. Gouvernance et société du savoir

15. Si l'on veut donner une assise concrète à ce vaste cadre éthique, il faut examiner la question de la gestion de la société du savoir – sous l'angle de la création, de l'échange et de l'utilisation des connaissances. Comme les solutions toutes faites ne se prêtent pas au développement en général et à celui de la société du savoir en particulier, il est indispensable de mettre en place différentes structures de gestion des connaissances qui tiennent dûment compte des besoins et de la situation au niveau local et favoriser l'adoption de politiques et d'objectifs prioritaires adaptés sur le plan national.

16. Les participants à la réunion du groupe d'experts ont souligné que la société du savoir devait s'inscrire dans le cadre d'un système de gouvernance solide dans lequel différentes valeurs peuvent être mises en avant, prises en compte et intégrées dans les politiques officielles. C'est là une condition d'autant plus indispensable qu'un consensus pourrait être difficile à atteindre et que les différentes composantes de la société pourraient ne pas être d'accord sur ce qui constitue un savoir utile. Il faudrait aussi que les cadres de gouvernance déterminent quels aspects de la société du savoir peuvent et doivent être régis (économiques, culturels, sociaux, etc.), qui doit décider des priorités, quelles sont les voies de participation, comment les coûts des transactions opérées par les sociétés doivent être fixés, comment les ressources doivent être allouées, etc. Toutefois, les structures de gestion publique du savoir ont aussi une autre fonction : contribuer à privilégier l'intérêt public, par opposition à des intérêts privés ou ceux d'une élite du secteur public.

17. Bien que les participants n'aient pas examinés en profondeur les caractéristiques spécifiques de la gestion du savoir, ils ont insisté sur différents facteurs qui méritent d'être étudiés de plus près. Ils ont ainsi souligné le rôle vital des institutions dans le processus de gestion publique du savoir. Ces institutions peuvent être officielles ou non officielles, politiques ou sociales. Les institutions officielles et politiques peuvent apporter des contributions très diverses, allant du développement d'infrastructures à l'investissement dans les domaines de la recherche, du développement et de l'éducation, en passant par la mise en place de politiques, de conditions et de mesures d'incitation adaptées, et la mise à disposition de banques d'information publiques. Toutefois, on peut se demander si ces fonctions traditionnelles répondent aux besoins actuels et futurs de la société du savoir. De fait, de nouveaux impératifs sont apparus qui exigent de ces institutions une plus grande souplesse et une meilleure capacité d'adaptation. En outre, compte tenu de la nécessité mentionnée plus haut de repenser la théorie du savoir pour y introduire une dimension pluridisciplinaire, sur la foi de l'expérience acquise lors de l'application de politiques multidisciplinaires dans le domaine du savoir, il paraît évident qu'il faudrait rechercher, élaborer de nouveaux mécanismes de coordination et de collaboration institutionnelles ou renforcer ceux qui existent déjà. En outre, dans un univers en voie de mondialisation, il faudrait redoubler d'efforts pour relier les régimes et les institutions de gouvernance nationaux aux régimes et institutions de gouvernance internationaux. Il faudrait chercher des exemples d'institutions adaptées aux réalités nouvelles, déterminer les raisons de leur succès et voir

comment les institutions sociales et non officielles, qu'elles soient nouvelles ou non, appuient et orientent le développement de la société du savoir.

18. Outre la nécessité de développer et de renforcer les capacités institutionnelles, il faudrait axer les efforts sur le rôle joué par les particuliers et par la société civile dans la gouvernance de la société du savoir. Il est généralement admis que, pour une bonne part, le savoir est aux mains des particuliers. En outre, il faut que le public soit associé au choix de la direction à donner à la société du savoir dans le contexte du développement humain. Les processus d'acquisition du savoir devraient soutenir les aspirations de la population, et non pas celles d'un seul sous-secteur, ils doivent donc être définis, examinés, remis en cause et éventuellement ajustés en conséquence. Il faudrait donc rechercher de nouveaux moyens de faire participer l'individu à la vie sociale en qualité de citoyen et de lui permettre de jouer différents rôles (producteur, utilisateur final, médiateur et décideur). Cette exigence soulève le problème de la démocratisation de la société du savoir et souligne la nécessité de créer un espace public où les citoyens puissent apporter leur contribution à un « savoir politiquement utile ».

19. L'établissement de réseaux de connaissances en tant que forme de gouvernance figure parmi les moyens avancés pour résoudre les problèmes institutionnels et de participation, et est conforme, sur le plan des principes, à la conception de la société du savoir qui est proposée. Ces réseaux sont vus comme un moyen d'assurer la participation aux niveaux local et communautaire, de diffuser des connaissances implicites, d'encourager le débat démocratique et de faciliter la création de nouvelles coalitions de partenaires ainsi que l'établissement de nouveaux liens de collaboration. Ils pourraient constituer un modèle d'intégration et permettre de mieux comprendre les mécanismes sociaux et culturels qui régissent le développement, l'utilisation et la diffusion du savoir. Les exemples de création de réseaux abondent mais il reste à savoir comment ces réseaux s'articulent avec l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques. Toutefois, lorsqu'il s'agit de diffusion du savoir et d'éducation, notamment lorsque les infrastructures ne se prêtent pas encore à l'établissement de réseaux, il importe de ne pas marginaliser les médias traditionnels.

20. En dernière analyse, il faut s'attendre à ce que ce soient les processus et décisions politiques, et à terme, les principales parties prenantes qui décident de l'organisation de la société, du développement et des institutions susmentionnées, ainsi que de la mise en place de structures de gouvernance non exclusives. En outre, on ne saurait ignorer des facteurs tels que la primauté du droit, la confiance dans le gouvernement et autres éléments essentiels d'une saine gestion des affaires publiques.

B. Politiques visant à accélérer le développement de la société du savoir

21. Si l'on part du principe selon lequel toute société est une société du savoir, on peut différencier les pays en fonction du rythme auquel ils créent, diffusent et utilisent le savoir (aussi bien explicite qu'implicite) et les ranger dans les grandes catégories suivantes : sociétés en régression – organisées pour ne pas savoir; sociétés en stagnation – à l'organisation chaotique, aléatoire ou accidentelle; sociétés en progression – organisées en vue d'un développement accéléré. Le

recours aux TIC a récemment eu pour effet de faire croître le taux d'accélération de ce développement de façon exponentielle, ce qui a fait apparaître un écart qualitatif entre les sociétés qui s'organisent pour savoir (et utilisent leurs connaissances) et les autres. Il est encore difficile de déterminer exactement le moment où une société commence à se montrer sous un jour différent et à se comporter autrement, donnant ainsi l'illusion qu'elle seule est une « société du savoir » ou qu'elle seule a bien entamé la « transition » vers ce nouvel état. Toutefois, une société du savoir n'est pas une phase de développement qu'il faut nécessairement atteindre, considérer comme un succès et protéger. Dans la mesure où elle est fondée sur la créativité de l'homme, elle peut ne pas cesser de progresser, voire même accélérer sans fin son développement.

22. On a toujours su maîtriser la vitesse à laquelle les connaissances sont produites, diffusées et utilisées, en partie en adoptant des politiques et pratiques à cette fin. Ces politiques délimitent un espace au sein duquel la créativité peut s'épanouir et où le coût des connaissances au sens large du terme est faible et ne cesse de diminuer. Les politiques peuvent élargir cet espace ou au contraire le réduire. Au niveau national, la société du savoir prend la forme d'une diversité de protagonistes, d'objectifs, d'institutions, de partenariats, de processus et de systèmes ou de dynamiques⁵. Par ailleurs, on peut peut-être ranger à la rubrique connaissances un certain nombre d'éléments comme l'éducation, la science et la technologie, la recherche-développement, les innovations, l'économie, les politiques en matière d'information, les droits de l'homme, la promotion de la culture et les systèmes sociaux et politiques dans lesquels s'ancrent le savoir et qui peuvent appuyer ou au contraire entraver le développement véritable de la société du savoir. Les gouvernements auront, en dernier ressort, un rôle déterminant à jouer dans la création d'un environnement qui permette d'aborder ces questions comme il convient.

23. Les stratégies, politiques, programmes et partenariat élaborés et mis en oeuvre par le secteur public et les partenariats qu'il forge déterminent dans une très large mesure la capacité d'un État à créer et à utiliser à des fins spécifiques le savoir. Les actifs de connaissances d'un pays doivent s'inscrire dans un environnement favorable à la créativité et à la croissance pour créer de la valeur ajoutée et ce, aussi bien dans le domaine économique qu'en politique ou dans la société en général. En outre, tous les moyens dont dispose une société pour créer, diffuser, acquérir, adopter, adapter et manipuler des connaissances, et pour y avoir accès, doivent être pris en considération et les mesures appropriées adoptées en conséquence. On pourrait par exemple mettre en place des stratégies et des systèmes qui permettent de mettre le savoir au service du développement. De telles stratégies reposent sur une perception commune du concept du savoir au service du développement, des objectifs, des politiques, des modalités et, à terme, une répartition stratégique des ressources. Les politiques doivent s'ancrent dans le contexte socioculturel, concorder avec les objectifs visés et être cohérentes. Par exemple, au cas où l'établissement de réseaux serait jugé essentiel, il faudrait réfléchir aux cadres technique et réglementaire à mettre en place à cette fin. Les systèmes, les processus et les institutions se rangent dans la catégorie des modalités et doivent garantir la mise en oeuvre efficace des objectifs adoptés dans un cadre politique ou réglementaire donné.

24. Jusqu'à présent, les pays n'ont pas réagi de façon méthodique face à l'avènement de la société du savoir et de fait l'élaboration de stratégies du savoir au

niveau national ne relève pas de la science. La réunion du Groupe d'experts a fait ressortir plusieurs types de politiques et de pratiques susceptibles d'accélérer le développement de la société du savoir. Ainsi :

- Il demeure difficile de définir une démarche unique et intégrée qui permette de déboucher sur une stratégie des connaissances englobant tous les aspects de la société du savoir et une telle approche pourrait ne pas être pratiquement applicable. Les politiques et stratégies adoptées devraient être réalistes et s'accompagner d'un plan de mise en oeuvre solide.
- Il est tout aussi important de comprendre la dynamique qui existe entre les différents secteurs et les différentes politiques et les rapports qu'ils entretiennent au sein de cadres intégrés que d'élaborer et mettre en oeuvre des politiques sectorielles.
- Il est fondamental de repérer les créneaux en matière de production de connaissances et de placer dans leur contexte les politiques et pratiques dans le domaine du savoir, tout comme il importe de prendre modèle sur d'autres pays confrontés à des situations analogues – sans pour autant les copier.
- Il faudrait que, tout en tenant compte du savoir en tant que facteur de production économique, les politiques donnent la priorité aux secteurs et aux industries qui favorisent d'autres formes de créativité et d'innovation.
- Il faudrait examiner les avantages et inconvénients que présentent les politiques suivies en matière de savoir (équilibre entre stabilité et capacité d'adaptation, entre accès au savoir et confidentialité, etc.) et tenter de remédier à leurs effets préjudiciables.
- Il faudrait braquer davantage les phares sur les politiques qui ont trait à l'accès au savoir, à ses applications et à son utilisation efficace.
- Le coût de l'accès au savoir, qu'il soit technique, institutionnel, culturel ou autre, joue un rôle dans le rythme de développement de la société du savoir.
- L'accent devrait être mis sur la capacité qu'ont les particuliers, le secteur privé et le secteur public à créer, diffuser et utiliser des connaissances ainsi qu'à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques du savoir.
- Il est fondamental d'encourager les modes de pensée et d'apprentissage créatifs.
- L'élaboration de politiques prévisionnelles et l'anticipation de la demande future de connaissances sont importantes pour l'accélération du développement de la société du savoir.

Il faudrait entreprendre de nouvelles recherches qui permettent de déterminer dans quelle mesure la plupart des stratégies adoptées à l'échelle nationale satisfont aux exigences formulées ci-dessus.

25. Lors de l'examen des variables qui pourraient constituer les éléments d'un système national de connaissances, les participants à la Réunion se sont également penchés sur la question de savoir s'il était possible de mesurer les actifs de connaissances à l'échelle nationale et de déterminer le point de départ du développement du savoir dans une société donnée. Les efforts visant à définir des critères et à mesurer les actifs de connaissances pourraient permettre de mieux

orienter les politiques et mesures pratiques qui ont pour objectif d'accélérer ce développement.

26. On peut mesurer les actifs de connaissances de diverses manières. Certaines méthodes reposent sur la collecte de données relatives à tels ou tels aspects de la société du savoir à l'échelon national et au sein du secteur public mais la plupart privilégient les approches axées sur l'entreprise ou sur le secteur privé. Toutefois, si l'on repense le concept de société du savoir et si on propose de nouvelles théories et définitions en la matière, il faudrait que les méthodes de mesure soient revues en conséquence. Compte tenu de la place qui revient au développement humain dans la société du savoir, ces méthodes devraient en premier lieu permettre d'identifier les variables qui méritent d'être mesurées et celles qui peuvent l'être (par exemple, de déterminer si les connaissances implicites et la dynamique du savoir sont mesurables). On pourrait tenter de répondre à la question de savoir s'il est faisable d'adopter comme indicateurs clefs la vitesse à laquelle les sociétés accélèrent leur développement et l'élargissement de l'espace public destiné à la création de connaissances.

C. Le savoir dans le secteur public

27. L'administration publique est une organisation. Elle a des fonctions spécifiques qui consistent notamment à harmoniser et à exprimer les vues consensuelles des détenteurs de la souveraineté; à répondre aux besoins, demandes et propositions qui ont fait l'objet de ce consensus; à faire preuve de transparence devant l'organe de contrôle agréé par les détenteurs de la souveraineté. Parallèlement, elle absorbe de 20 à 50 % du PNB et les mesures et comportements qu'elle adopte influent profondément sur la façon de vivre et de travailler de la population. L'administration publique consomme et produit en outre de grandes quantités de connaissances. Les pouvoirs publics informatisent peu à peu leurs opérations depuis 10 ans. Ce faisant, ils visent essentiellement à fonctionner en interne de façon plus efficace et plus rationnelle; à faciliter la prestation de services publics; de façon plus spécifique, à soutenir l'activité économique. Bien que leurs intentions soient louables et qu'au départ, cette évolution ait été positive, elle n'a pas grand-chose à voir avec l'image que l'administration a elle-même, à savoir celle d'un « organisme du savoir » réel ou potentiel axé sur la collecte, la création et l'utilisation de connaissances – et non d'information – de façon à pouvoir mieux s'acquitter intégralement de ses trois tâches principales. Bien que les objectifs du monde des affaires et ceux des administrations publiques ne soient pas les mêmes, ces dernières sont confrontées, à tous les niveaux – et à l'instar de ce qui se passe dans les entreprises –, à la nécessité de moderniser leur structures internes et d'accéder à des sources de savoir implicite et explicite aussi bien internes qu'externes. S'il n'existe toujours pas d'administration publique capable de répercuter pleinement ce savoir sur ses activités – notamment la prise de décisions, l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, la prestation de services améliorés et polyvalents, etc. – l'on peut déjà se faire une idée des problèmes que pose cette évolution, des possibilités qu'elle offre, des principes sur lesquels elle repose et de ses objectifs essentiels. Certains gouvernements, dont de nombreux États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) commencent déjà à prêter davantage d'attention aux différences qui existent entre le savoir, d'une part et les initiatives traditionnelles de l'administration électronique et

l'information, d'autre part, ainsi qu'aux meilleurs moyens de recueillir, de transmettre et d'utiliser ce savoir.

28. Du point de vue des gouvernements, les principaux avantages que présentent l'utilisation plus efficaces des connaissances et la gestion du savoir dans le secteur public sont les suivants : renforcer la mémoire organisationnelle et les processus d'apprentissage, promouvoir le transfert de compétences, tirer parti de l'information de sources extérieures (notamment des citoyens), améliorer la planification, faciliter la prise de décisions et la prestation de services publics, mieux responsabiliser les fonctionnaires, accroître l'efficacité et la transparence, resserrer les liens de coopération horizontale et rendre les organismes publics plus attrayants.

29. Cela étant, la mise en oeuvre a posé quelques problèmes et soulevé de nombreuses attentes qui n'ont pas encore été satisfaites. L'expérience acquise jusqu'ici a permis de tirer un certain nombre d'enseignements et de repérer certains obstacles. Ainsi, on sait désormais que :

- La gestion du secteur public et celle du savoir doivent être envisagées conjointement.
- Pour élaborer un plan de gestion des connaissances quel qu'il soit, il est indispensable de s'entendre sur ce mode de gestion, de recenser les différents types de connaissances ainsi que les différentes fonctions et les différents processus gouvernementaux – par exemple, les tâches administratives courantes, la prise de décision individuelle et les débats démocratiques – et d'examiner les moyens de les intégrer dans une même politique.
- Information et savoir devraient être considérés comme des ressources publiques.
- Les organismes gouvernementaux ont tendance à méconnaître le capital de connaissances qu'ils détiennent et à oublier que les fonctionnaires sont des travailleurs du savoir.
- Nombreux sont les organismes gouvernementaux qui, d'une manière générale, ne considèrent pas le savoir comme un actif.
- Appui, financement adéquat et responsabilisation des fonctionnaires sont les éléments indispensables d'une saine gestion publique du savoir et dans ce domaine ce sont en règle générale, les efforts déployés à l'échelle de l'administration tout entière qui donnent les meilleurs résultats.
- On a constaté que plus une organisation est stable, plus elle est capable d'appuyer les efforts déployés en matière de gestion du savoir.
- La gestion du savoir n'a rien à voir avec la technologie.
- Il est indispensable d'examiner les incidences de la gestion publique du savoir sur la confidentialité et la sécurité.
- Il reste encore beaucoup à faire pour que le savoir puisse déboucher sur l'action.
- La culture, les engagements à long terme et la capacité d'adaptation sont plus importants que l'étiquette « gestion publique » du savoir.

30. Évoquant la gestion du savoir et ce que l'accroissement des flux de connaissance signifie pour les processus et les fonctions propres à l'administration, le *World Public Sector Report* fait remarquer que :

« Lorsque le contexte dans lequel s'inscrit le problème est peu structuré et incertain, les décideurs tendent à s'en remettre à des connaissances tacites, implicites et intuitives. À l'heure actuelle, dans la vaste majorité des sociétés ... l'individu vit et travaille dans un environnement non structuré ou dans lequel les causes ou les effets sont incertains ... un tel environnement ... suscite ... nombre de variables inconnues. Tout ceci suscite une demande permanente de connaissances. Une mauvaise transmission du savoir ne peut qu'avoir un impact négatif sur le bien-être de la population. En revanche, l'intensification des flux de connaissances va résolument dans le sens de l'intérêt général... Les gouvernements doivent prendre les mesures voulues pour stimuler la création et le partage de connaissances. Des changements seraient nécessaires, dans la mesure où toute bureaucratie monopolise et centralise les connaissances et tend à les concentrer au sommet de la hiérarchie, au lieu de les diffuser largement... Un peuple doit pouvoir compter sur le bien-fondé de l'action gouvernementale. Le savoir éclaire une telle décision.

En cas de changements organisationnels, les pouvoirs publics peuvent recourir aux TIC pour créer et diffuser des connaissances. C'est là encore une autre application essentielle de l'administration électronique.

...

Une des études les plus remarquables qui aient été consacrées à la création et à la diffusion du savoir énonce un ensemble de principes fondamentaux que les pouvoirs publics devraient adopter ou sur lesquels ils devraient se fonder pour créer des connaissances, à savoir :

- Reconnaître que les êtres humains sont les détenteurs du savoir
- Admettre que la création de connaissances est un processus qui a sa propre dynamique; il ne peut ni obéir à des directives, ni être gérée
- Créer un cadre organisationnel, c'est-à-dire des espaces publics communs (physiques ou virtuels) délimités dans le temps et dans l'espace et au sein desquels les gens pourraient se débarrasser des oeillères habituelles pour revoir leurs façons de penser et où ils se sentiraient suffisamment en confiance pour le faire. Personne ne doit être exclu de ce processus (la naïveté et la curiosité sont des qualités indispensables quand il s'agit de remettre en question les idées reçues). Toutefois, pour qu'il y ait création de valeurs publiques, il faut que les intérêts privés soient tenus à l'écart
- Associer la création de connaissances à la solution de problèmes d'intérêt public. Pour ce faire, il faudrait promouvoir la création d'espaces publics porteurs, en encourageant et en facilitant toutes les activités qui participent de ce processus...
- Enfin, pour démultiplier l'effet positif, il faudrait relier entre eux les espaces susmentionnés (par exemple, à l'intérieur de réseaux).

En conséquence, pour maximiser la création de connaissances, il faut multiplier les espaces communs, les relier entre eux et associer à ces efforts le

plus grand nombre possible de détenteurs de savoir, autrement dit de gens. Sur le plan administratif, cela veut dire qu'il faut établir des réseaux entre les différents services. Sur le plan politique, cela signifie qu'il doit y avoir participation véritable au processus politique⁶. »

31. La création et l'utilisation efficaces du savoir dans le secteur public peuvent influencer de différentes façons sur le fonctionnement des pouvoirs publics. Pour que le savoir puisse apporter une contribution utile aux processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques, il a été proposé de faire appel à des mécanismes de gouvernance plus concertés et pluridisciplinaires recouvrant des « champs de savoir » plus vastes. Pour ce faire, il faudrait probablement mettre en place de nouvelles structures de gouvernance comme assemblées ou conseils plurisectoriels.

32. Toutefois, bien que le savoir influe de diverses manières sur le développement et l'efficacité du secteur public, les possibilités qu'il offre se trouveront considérablement réduites si l'action menée ne s'accompagne pas, à la base, d'une réforme du secteur public et d'une stricte adhésion aux principes de la bonne gouvernance.

33. La société du savoir a un autre effet indirect sur la gouvernance, en ce sens que, si les principes de la bonne gouvernance facilitent la création d'espaces publics propices à l'échange de connaissances politiquement utiles, comme on l'a décrit plus haut, la saine gestion des affaires publiques se trouve à son tour renforcée par une participation et une intégration accrues ainsi que par le respect, au niveau national, de droits de l'homme tels que la liberté d'expression, voire de certaines normes internationales en la matière, par exemple, le droit à l'information. Dans la mesure où le savoir est très localisé et s'inscrit dans un contexte bien précis, tout effort visant à acquérir, exploiter et diffuser les connaissances comme il convient et de manière rationnelle implique une prise en considération accrue des problèmes de décentralisation – autre aspect essentiel des réformes qui visent à assurer une saine gestion des affaires publiques. De plus, s'ils s'enquerraient auprès des citoyens de la meilleure façon de résoudre divers problèmes liés au développement, les pouvoirs publics se trouveraient peut-être mieux armés pour atteindre les objectifs du Millénaire en matière de développement socioéconomique.

V. Conclusions et recommandations

34. Pour accélérer la marche vers une société du savoir participative et centrée sur l'être humain, les gouvernements et les entités du système des Nations Unies pourraient prendre un certain nombre de mesures.

Les gouvernements devraient s'employer activement à s'acquitter des tâches suivantes :

- **Étudier et promouvoir la société du savoir dans le cadre du développement humain et de la Déclaration du Millénaire;**
- **Appliquer des stratégies et des politiques adaptées en matière de savoir;**
- **Maximiser la création de valeur publique lors de la définition de leurs priorités en matière de savoir;**
- **Créer des espaces publics et des mécanismes qui facilitent la participation à la société du savoir;**

- **Faire en sorte que le savoir soit utilisé plus efficacement, dans l'administration publique et faire de la création, la gestion et l'exploitation de ce savoir un élément à part entière des initiatives gouvernementales en matière de réforme du secteur public et d'administration électronique.**

35. La gestion publique du savoir et l'impact que ce dernier peut avoir sur la gouvernance sont deux aspects du vaste sujet que constitue la société du savoir, pour lesquels la Division de l'administration publique et de la gestion du développement du Département des affaires économiques et sociales espère pouvoir contribuer au débat en cours. Les activités ci-après pourraient offrir aux États Membres de l'ONU des cadres et des instruments d'analyse utiles :

- **Examiner et identifier la prévalence des mesures politiques susceptibles d'accélérer la marche vers la société du savoir, ainsi que des pratiques et instruments (institutions, partenariats, diagnostics, processus d'apprentissage) et des compétences qui contribuent à cette accélération;**
- **Examiner les pratiques du secteur public qui, en matière de savoir, renforcent les organisations apprenantes et favoriser la création de nouveaux mécanismes de collaboration, l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques pluridisciplinaires, ainsi que la décentralisation et la participation.**

Notes

¹ *Documents officiels du Conseil économique et social, 2002, Supplément No 24 (E/2002/24), par. 23.*

² On trouvera le rapport du Groupe spécial d'experts sur les modes de connaissance pour le développement, les documents de travail et le texte des présentations individuelles à l'adresse <www.unpan.org/dpepa-kmb-ksranda.asp>. Le rapport lui-même a été publié par la Division de l'administration publique et du développement du Département des affaires économiques et sociales (ST/ESA/PAD/SER.E/58) et il est disponible en ligne à <<http://unpan1.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014138.pdf>>.

³ Pour consulter la version en ligne du *2003 World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads* et obtenir des renseignements sur les publications, voir <http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp>.

⁴ E/C.16/2002/5.

⁵ Pour de plus amples détails, voir E/C.16/2002/5, aussi ci-dessus le paragraphe 14 ainsi que le rapport du Groupe spécial d'experts sur les modes de connaissances pour le développement (voir note 2).

⁶ *2003 World Public Sector Report*, p. 82 et 83 (voir note 3 ci-dessus).