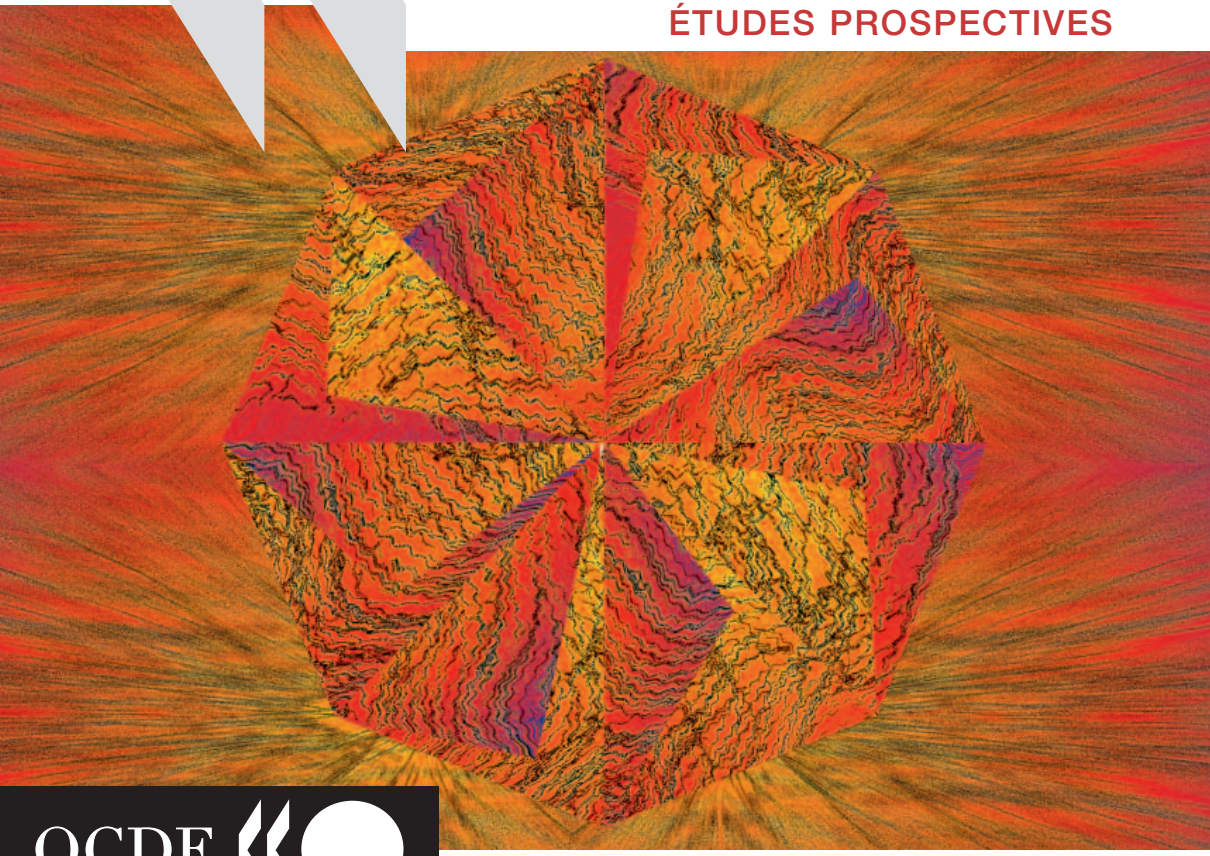
# La gouvernance au XXIe siècle

ÉTUDES PROSPECTIVES



OCDE

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

# La gouvernance au XXIe siècle

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

– à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;

– à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;

– à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*

**Governance in the 21st Century**

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : *www.copyright.com*. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

# Avant-propos

Dans le cadre des préparatifs de EXPO 2000 – l'Exposition universelle organisée à Hanovre (Allemagne) – le Forum de l'OCDE sur l'avenir a organisé une série de quatre conférences qui se sont déroulées préalablement à l'Exposition autour du thème « L'homme, la nature et la technologie : des sociétés durables au XXIe siècle ». Cette série de conférences a abordé quatre domaines essentiels de l'activité humaine : la technologie, l'économie, la société et les méthodes de gouvernement. Il s'agissait d'étudier l'évolution possible de variables clés et d'analyser différentes pistes de développement pour mettre en évidence quelques grandes implications et quelques-uns des moyens d'action envisageables. Chaque conférence a fait une analyse des tendances sous-jacentes et des lignes d'action possibles. Toutefois, l'objectif général de cette série de conférences était d'établir une base globale pour l'évaluation des choix cruciaux auxquels citoyens et décideurs risquent de se trouver confrontés au siècle prochain.

L'ensemble de la série a bénéficié d'un financement particulier de EXPO 2000 et de quatre banques allemandes – Bankgesellschaft Berlin, DG BANK Deutsche Genossenchaftsbank AG, NORD/LB Norddeutsche Landesbank et Westdeutsche Landesbank Girozentrale (WestLB). Une aide financière a également été fournie par de nombreux partenaires d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord du Forum de l'OCDE pour l'avenir.

Le présent ouvrage concerne la quatrième et dernière conférence de la série, organisée par NORD/LB Norddeutsche Landesbank à Hanovre (Allemagne) les 25 et 26 mars 2000. Le thème en était « La gouvernance au XXIe siècle : les pouvoirs dans l'économie et la société mondiale du savoir ».

Trois grands messages se dégagent des débats et des analyses qui sont résumés dans les pages qui suivent. Tout d'abord, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, les formes de gouvernance héritées du passé perdent chaque jour un peu plus leur efficacité. Deuxièmement, les nouvelles formes de gouvernance dont on devrait avoir besoin au cours des toutes prochaines décennies feront intervenir un plus large éventail d'acteurs. Troisièmement, et c'est sans doute le message le plus important, deux des principaux piliers sur lesquels s'appuient les systèmes actuels de gouvernance – la répartition généralement



© OCDE 2001

permanente et immuable des pouvoirs qui est inscrite dans les structures et les statuts de nombreux organismes et la tendance à conférer le pouvoir d'initiative exclusivement à ceux qui occupent des positions élevées dans la hiérarchie – paraissent devoir subir des changements fondamentaux.

C'est dans les organisations extrêmement souples, tant publiques que privées, capables de redistribuer régulièrement les attributions en fonction de la nature de la tâche, et dans les structures hiérarchiques rigides, que l'on rencontre les tenants des changements à apporter au premier pilier. Cette capacité à déterminer spontanément le niveau le plus approprié d'exercer du pouvoir et de prise de responsabilité va de pair avec l'affaiblissement du second pilier de la plupart des systèmes actuel de gouvernance, un déclin des méthodes de détermination des buts et des moyens reposant sur un modèle hiérarchique ou sur une structure descendante.

Progressivement, dans de nombreuses économies et sociétés avancées – en particulier dans les domaines où la production de biens immatériels et l'adaptation des produits aux besoins individuels occupent une place de plus en plus prépondérante – l'initiative est dévolue à ceux qui savent de manière précise ce qui est souhaitable et ce qui est possible. Sur le lieu de travail comme dans la sphère publique, les dirigeants ne peuvent plus définir à l'avance les résultats ou les méthodes à suivre comme ils le faisaient par le passé. Dans le contexte de missions partagées et de règles communes, le soin de déterminer les objectifs et les techniques à mettre en œuvre sera laissé à des individus et à des groupes qui ont une meilleure connaissance des besoins et des ressources et sont capables d'innover et de faire preuve de créativité.

Toutefois, cette liberté d'organisation et de création implique des conditions préalables très rigoureuses. A l'avenir, dans tous les segments de la société, les modes de gouvernance plus diffus ne pourront fonctionner que si des structures assurant un maximum de transparence, de responsabilisation et d'intégrité sont en place. Parallèlement, les pouvoirs publics et la société au sens large ne seront en mesure d'adopter de nouvelles formes de gouvernance pour répondre aux aspirations collectives de la population que s'ils partagent un même engagement en faveur des valeurs de la démocratie, des droits de la personne et de l'égalité des chances. Même si ces cadres et ces valeurs sont déjà en place, l'émergence de nouvelles formes de gouvernance n'en reposera pas moins fondamentalement sur la capacité des individus et des groupes à participer activement à l'élaboration et à l'application des décisions.

Relever les défis que présentent les capacités individuelles et collectives nécessitera probablement, tout au moins du point de vue de l'action des pouvoirs publics, une double orientation. Il faut tout d'abord mettre en œuvre des politiques qui favorisent, selon les modalités indiquées dans les précédents ouvrages



© OCDE 2001

de cette série, le dynamisme technologique, économique et social. La deuxième ligne d'action, examinée dans le présent volume, concerne les politiques dont l'objectif est d'améliorer les infrastructures d'apprentissage, les cadres qui sont indispensables pour instaurer la confiance, et les normes (missions/valeurs) sur lesquelles la société s'appuie pour fonctionner. En améliorant la capacité de prendre et de mettre en œuvre les décisions dans l'ensemble de la société, ces actions marqueront probablement l'une des principales étapes vers la concrétisation des aspirations individuelles et collectives de l'humanité au XXIe siècle.

La présente publication regroupe les communications présentées à la conférence ainsi qu'une introduction rédigée par le Secrétariat. L'ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.



© OCDE 2001

# Table des matières

*Chapitre* 1. **La gouvernance au XXIe siècle : les pouvoirs dans l'économie et la société mondiales du savoir**
par *Wolfgang Michalski*, *Riel Miller* et *Barrie Stevens* ..... 9

*Chapitre* 2. **Richesse, valeurs, institutions : évolutions des modes de gouvernement et de gouvernance**
par *Daniel Tarschys* ..... 35

*Chapitre* 3. **Tendances à long terme de la gouvernance mondiale : des traités de Westphalie à Seattle**
par *Kimon Valaskakis* ..... 55

*Chapitre* 4. **Gouverner par la technique : le jugement face aux perspectives de gouvernance de la technologie et avec la technologie**
par *Perri 6* ..... 81

*Chapitre* 5. **Révolution tranquille de la gouvernance démocratique : vers une démocratie expérimentale**
par *Charles F. Sabel* ..... 141

*Chapitre* 6. **La société en tant que diversité sociale : un enjeu pour la gouvernance à l'ère planétaire**
par *Martin Albrow* ..... 177

*Chapitre* 7. **La nouvelle gouvernance, la subsidiarité et l'état stratégique**
par *Gilles Paquet* ..... 219

*Annexe*. Liste des participants ..... 255



© OCDE 2001

*Chapitre 1*

# La gouvernance au XXIe siècle : les pouvoirs dans l'économie et la société mondiales du savoir

*par*
*Wolfgang Michalski, Riel Miller et Barrie Stevens*
Secrétariat de l'OCDE – Unité consultative auprès du Secrétaire général

Tout au long de l'histoire de l'humanité, il apparaît que le pouvoir échappe progressivement au chef de tribu et au roi pour s'investir dans un cadre plus large composé d'élus, de gestionnaires, de bureaucrates et de représentants de groupes d'intérêt. Loin d'être linéaire, cette évolution sur le long terme n'a pas davantage été exempte de souffrances, et aucun modèle unique de prise de Décision n'a pris le pas sur les autres. Toutefois, avec le temps, la croissance économique s'est conjuguée à l'évolution des valeurs et des institutions pour remodeler la nature, la portée et le moyen d'exercer l'autorité au sein de la collectivité – qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des entreprises, des associations ou des familles.

Depuis peu, on prend davantage conscience que la capacité, ou le pouvoir, des institutions sociétales de fixer un cap est de plus en plus tributaire de la participation active des gouvernés. Si l'on se projette dans l'avenir, on constate à certains signes que les gouvernés d'hier pourraient devenir les gouvernants de demain, ce qui ne veut pas dire que chaque citoyen ou chaque ouvrier a vocation à devenir homme politique ou patron. Par contre, les sociétés dynamiques de demain, moins disposées à se laisser administrer suivant les vieilles règles de commandement et d'obéissance, pourront se fixer et atteindre des objectifs sociaux individuels ou généraux en améliorant leurs capacités de décision dans leur ensemble.

Une telle évolution impliquerait une rupture radicale avec les modèles de gouvernance les plus répandus, hérités du passé. Naguère, les décisions étaient prises et mises en œuvre par des structures centralisées prédéterminées, exerçant leur action du sommet vers la base dans des domaines rigoureusement définis, que ce soit la famille, l'entreprise ou la nation. Or, en dépit de la tendance



© OCDE 2001

actuelle à attribuer formellement un pouvoir aux citoyens et aux actionnaires, le choix des objectifs et des moyens de les atteindre demeure, dans la pratique, en grande partie délégué, centralisé et hiérarchique. Comme on le verra au fil des pages, il est possible, et même souhaitable, d'engager une réflexion sur les perspectives à long terme d'un bouleversement des institutions, des règles et de la culture qui impriment à la gouvernance sa forme concrète dans tous les segments de la société.

Une transformation aussi radicale de la répartition des libertés et des responsabilités ne pourra advenir que si les conditions technologiques, économiques et sociales sous-jacentes connaissent une série de changements profonds et interdépendants. Dans les trois volumes précédents de la même série, on a examiné les spécificités, le caractère possible et souhaitable de ces évolutions, ainsi que les actions que devront mener les pouvoirs publics à cet égard. Ces ouvrages envisageaient également un avenir rompant avec les modèles et méthodes d'hier et d'aujourd'hui.

*Les technologies du XXIe siècle : Promesses et périls d'un futur dynamique*. Cet ouvrage établit avec conviction que les progrès technologiques de demain pourraient avoir une influence aussi grande que les inventions d'autrefois, comme l'imprimerie, la machine à vapeur et l'électricité.

*L'économie mondiale de demain : Vers un essor durable* ? Cet ouvrage développe l'idée que la conjonction exceptionnelle de trois puissants facteurs de changement – le passage à une économie fondée sur le savoir, une intégration mondiale nettement plus poussée et la transformation du rapport de l'humanité à l'environnement pourrait ouvrir une longue période de taux de croissance et de création de richesse supérieurs à la moyenne.

*La dynamique sociale du XXIe siècle : Vers une société créative*. Cet ouvrage conclut que les tendances à une diversité sociale beaucoup plus grande, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pays, peuvent se pérenniser.

La perspective d'une rupture aux facettes multiples n'est pas sans précédent. L'histoire de l'humanité est jalonnée de périodes analogues, comme le passage d'une société agricole à une société industrielle. Mais ce qui va distinguer ces changements des précédents, c'est qu'ils dépendront beaucoup de l'émergence d'une relation synergique entre, d'une part, une large diffusion des capacités de gouvernance dans la société et, d'autre part, un dynamisme technologique, économique et social accru. Ces deux séries d'évolutions pourraient engendrer un cercle vertueux puissant.

Cette relation symbiotique se fonde sur l'espérance que les changements souhaitables seront à la fois une conséquence et une cause de la diffusion du pouvoir et des responsabilités. Une conséquence, parce qu'il est peu probable que les forces positives qui permettront les percées technologiques, l'accroissement de



© OCDE 2001

l'interdépendance économique et l'enrichissement de la diversité sociale puissent être mises en œuvre sans une diffusion plus large de l'initiative et de la responsabilité. Une cause, parce que les progrès technologiques, économiques et sociaux qui semblent les mieux à même de répondre aux aspirations de la société devraient également apporter une grande partie des instruments et de l'expérience nécessaires pour améliorer les capacités de gouvernance, rendant ainsi plus effective la redistribution des pouvoirs.

Le présent ouvrage s'intéresse à la nature des changements que pourrait connaître la gouvernance, aux forces susceptibles d'engendrer ces changements et aux mesures de nature à orienter ces évolutions de façon positive. Le chapitre introductif donne un aperçu de ces différents aspects.

### Tendances d'évolution de la gouvernance à long terme : la fin de l'autorité ?

Si l'on considère la gouvernance comme l'exercice de l'autorité, il apparaît clairement qu'au fil du temps, le pouvoir absolu ou illimité des gouvernants s'est affaibli. Cette tendance est manifeste tant au niveau macroéconomique, où l'État s'efforce d'amener la société toute entière à gouverner, qu'au niveau microéconomique, où les entreprises et les ménages ont vu l'exercice de l'autorité profondément modifié.

Au niveau macroéconomique, l'absolutisme, l'autoritarisme, voire la conception autarcique de « l'État-nation » moderne, ne sont plus de mise dans la plupart des régions du monde pour déterminer les objectifs, les règles et les méthodes destinés à orienter l'avenir collectif de la société. Le déclin des notions traditionnelles d'autorité souveraine est tel que bien souvent, des principes universels comme les droits de l'homme et le développement durable deviennent plus légitimes et plus efficaces que des règles imposées en vertu de prérogatives régaliennes. On assiste pareillement, dans les entreprises et dans les familles, au déclin du modèle patriarcal dans lequel le patron ou le père de famille exerçait son autorité absolue sur ses employés ou les membres de sa famille.

Ces profonds bouleversements des rapports de pouvoir résultent en gros de quatre catégories de phénomènes historiques : premièrement, l'impact direct des luttes pour instaurer davantage de démocratie et créer des marchés concurrentiels. Deuxièmement, la façon dont l'évolution de la productivité économique et de la richesse matérielle modifie les buts et les méthodes de gouvernance – dans les ménages, les entreprises ou les pouvoirs publics. Étroitement liée aux précédentes, la troisième catégorie regroupe les règles et les croyances qui orientent implicitement ou explicitement la prise de décisions et leur mise en œuvre dans tous les secteurs de la société. Enfin, la quatrième catégorie de facteurs généraux qui modifie les systèmes de gouvernance concerne les innovations et les transformations qui portent sur la conception des institutions, leur structure et leur administration.



© OCDE 2001

L'histoire récente montre que ces quatre grandes catégories ont connu des bouleversements au XXe siècle.

Premièrement, les régimes politiques démocratiques ont directement supplanté les régimes absolutistes et autoritaires ou ont démontré par l'exemple leur supériorité économique et sociale. Les groupes d'intérêt établis ont perdu leur pouvoir avec l'avènement des stratégies concurrentielles de création de richesse. Dès lors que l'on s'efforce sérieusement de combattre la tendance à l'accumulation de pouvoirs monopolistiques, la suppression des obstacles aux échanges et l'existence de marchés compétitifs sapent les structures de pouvoir en place. Par leurs effets conjugués, la démocratie et la concurrence ont modifié encore plus profondément le caractère des systèmes de gouvernance en accentuant considérablement l'interdépendance économique, sociale et culturelle. C'est au niveau microéconomique que l'évolution s'est amorcée, les phénomènes d'interaction entre entreprises et entre individus ayant permis d'activer et de consolider les liens créés par les accords d'échanges, le transport à faible coût, les flux migratoires et les nouveaux moyens de communication. Le commerce tout azimut, la mobilité sociale et la couverture planétaire assurée par la télévision – sans parler de l'effet boule de neige de l'Internet – ont balayé les obstacles et révélé l'existence d'intérêts communs puissants, qui se préoccupent rarement des interdictions et des règles édictées par les autorités traditionnelles.

Deuxièmement, la croissance économique spectaculaire a permis à de vastes segments de la population du globe de ne plus faire exclusivement porter leurs efforts sur la satisfaction de besoins élémentaires (manger, s'habiller, se loger) mais de s'orienter vers des objectifs tenant la survie matérielle pour acquise. Parallèlement à cette augmentation considérable de la richesse, le siècle passé a également vu l'espérance de vie s'allonger de manière significative, les investissements dans l'éducation à l'échelle de la société atteindre des niveaux sans précédent, et les taux de croissance de la productivité procurer des ressources suffisantes pour financer des infrastructures et des administrations publiques d'envergure sans menacer sérieusement l'accumulation de capital dans d'autres domaines. Si l'on examine les pays de l'OCDE, on constate que petit à petit, l'individu moyen s'intéresse davantage à la qualité de la vie, depuis la satisfaction professionnelle et les possibilités d'éducation jusqu'à l'accès à Internet à domicile et l'état de l'environnement. D'autres régions du monde n'ont pas aussi bien réussi à s'affranchir des soucis de la survie au quotidien. Néanmoins, l'amélioration des conditions de vie dans les pays de l'OCDE a eu un effet de démonstration très influent.

A l'aube du XXIe siècle, il faut bien reconnaître que, dans leur grande majorité, les pays et les régions cherchent à reproduire les conditions de prospérité – y compris les buts et les méthodes de gouvernance – que la plupart des pays de l'OCDE considèrent généralement comme allant de soi. Le meilleur



© OCDE 2001

symbole de cette convergence est peut-être l'adoption, à partir du milieu du XXe siècle, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cet événement peut être considéré comme un jalon sur le chemin – encore long – qui mène à la pleine mise en œuvre, partout dans le monde, de méthodes de gouvernance limitant l'exercice arbitraire du pouvoir et permettant, sous diverses formes, de remettre en question la prise de décision dans tous les domaines de la vie collective. Dans l'ensemble, les aspirations individuelles et sociétales – qui sont les principaux moteurs de la réflexion sur l'art de gouverner – ont considérablement changé au cours du XXe siècle, et pas seulement celles des peuples et des institutions des régions du monde les plus favorisées. A l'échelle de la planète, les choses ont évolué continuellement sinon régulièrement, de l'acceptation passive des décrets de droit divin à la lutte active pour le respect des droits de la personne, et de l'obéissance aveugle à l'autorité patriarcale à une reconnaissance plus égalitaire de la liberté individuelle. Cette évolution de l'échelle des valeurs a joué un rôle non négligeable dans la remise en question des fins et des moyens de la gouvernance.

Troisièmement, tout au long du XXe siècle, la structure et le mode de fonctionnement des ménages, des entreprises et du secteur public ont connu des changements qui ont eu une influence analogue. A titre d'exemple, dans de nombreux pays, les femmes ont investi le marché du travail, ce qui a modifié profondément le mode d'organisation de l'économie domestique. Dans beaucoup d'entreprises, des paradigmes de gestion ont été balayés, d'abord par les efforts impressionnants déployés pour perfectionner le taylorisme puis, vers la fin du siècle, par des méthodes moins hiérarchiques mieux adaptées à la production d'actifs immatériels. Les pouvoirs publics eux-mêmes, tout au moins dans les pays de l'OCDE, ont été, pendant une bonne partie de ce siècle, les témoins de la généralisation de modèles évolués d'administration ainsi que d'efforts permanents de réforme – dont les toutes dernières initiatives visant à « réinventer » le gouvernement. Cela dit, l'évolution des techniques de gestion des activités quotidiennes, depuis les tâches ménagères jusqu'au paiement des prestations sociales, a également contribué à transformer l'art de gouverner au siècle passé. Là encore, même si ces changements organisationnels sont loin de s'être appliqués de manière uniforme, les effets de démonstration et la diffusion des techniques par l'apprentissage ont joué un rôle important.

Enfin, dans le débat sur les facteurs généraux de long terme qui influencent l'art de gouverner, il importe de souligner que ces tendances ont toutes joué un rôle dans l'évolution de la prise de décision au niveau international. Le cadre et les méthodes d'exercice du pouvoir ont évolué de manière significative au cours du XXe siècle dans trois catégories d'entités internationales. La première concerne les organisations dans lesquelles les gouvernements des pays membres se réunissent pour travailler ensemble comme, par exemple, les Nations Unies, l'OCDE



© OCDE 2001

ou l'OMC. La deuxième concerne les entreprises du secteur privé dont le fonctionnement et les choix dépassent les limites du territoire national. La troisième concerne les institutions de la société civile à l'échelle mondiale telles que la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), Greenpeace ou, plus près de nous dans le temps, l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Ces différentes formes d'entités supranationales, gouvernementales et non gouvernementales, ont évolué parallèlement à l'essor économique, à la généralisation de valeurs plus démocratiques et au développement de techniques de gestion innovantes, que l'on a observés au cours du XXe siècle. Même si, là encore, les choses n'ont pas évolué de manière linéaire ou uniforme, on peut difficilement contester que la plupart des institutions internationales ont accompli des progrès impressionnants tant par l'éventail que par la qualité de la prise de décision.

Dans l'ensemble, les conclusions du présent ouvrage et les débats menés dans les conférences corroborent l'idée selon laquelle la passivité, qu'elle soit imposée par des autorités puissantes ou choisie par la force de l'habitude, est en déclin. Cela ne veut pas dire qu'on ne puisse imaginer des événements susceptibles d'aboutir à une situation dans laquelle un petit nombre de pouvoirs organisés de manière hiérarchique prendraient et appliqueraient des décisions qui façonneraient les modèles sociétaux de demain. Néanmoins, on s'accorde à penser qu'on s'oriente à terme vers une distribution plus large et nettement moins hiérarchisée de la capacité d'action. D'une manière générale, on pense que ce type d'évolution a de bonnes chances de s'imposer dans les décennies à venir dès lors que la démocratie continue de s'étendre et de se renforcer, que les marchés ouverts resteront pleinement concurrentiels et que l'État de droit régnera.

Si cette tendance persiste, on peut s'attendre dans bien des régions du monde (même si les situations de départ sont très différentes) à des ruptures radicales d'avec les institutions et les comportements sous-tendant les traditions de gouvernance qui dominent actuellement la quasi-totalité des aspects de la vie quotidienne. Que ce soit au niveau de la famille, de l'entreprise ou de la sphère publique, il est peu probable que la légitimité, la portée et l'exercice du pouvoir n'en seront pas affectés. Bien entendu, des forces contraires se sont exercées et s'exercent encore pour essayer de préserver les relations de pouvoir consacrées par l'usage. Au niveau macroéconomique, par exemple, nombreux sont ceux qui continuent de croire que l'État-nation a le droit de mener ses affaires internes sans tenir aucun compte des aspects universels ou planétaires de son action. Au niveau microéconomique, chacun connaît des exemples d'attitudes réactionnaires observées un peu partout dans le monde de la part de ceux qui s'emploient à défendre les privilèges des hommes, refusent de reconnaître les droits des enfants ou entendent conserver la division tayloriste entre conception et exécution du travail, caractéristique de la gestion des entreprises à l'ère industrielle.



© OCDE 2001

Ces replis sur soi sont favorisés par au moins deux types de contradictions majeures. La première, qui vient immédiatement à l'esprit, est que, face au changement, les gagnants comme les perdants ont quelque difficulté, notamment dans une période de transition économique et sociale rapide, à déterminer la nature et les mécanismes de compensation. C'est pourquoi les perdants font généralement tout leur possible pour préserver les modes de gouvernance et les structures de pouvoir du passé tandis que les gagnants considèrent que les institutions et les pouvoirs d'autrefois n'ont plus lieu d'être. Deuxièmement, en période de transition, on voit souvent apparaître des différences profondes dans la perception du risque ou, plus prosaïquement, dans le sentiment d'insécurité éprouvé par les individus. En général, ceux qui ne participent pas activement à l'élaboration des nouvelles règles et à l'établissement des nouvelles structures de pouvoir considèrent que les changements majeurs sont le résultat de l'action incontrôlable de forces exogènes et dangereuses. Dans la sphère publique comme dans la sphère privée, la peur devient un obstacle essentiel au changement et à l'émergence de formes de gouvernance véritablement innovantes et adaptées aux nouvelles circonstances.

De fait, le début du XXIe siècle semble riche de ces contradictions et de ces craintes nées de la transition. Incapables de se prévaloir de l'efficacité ou de la légitimité nécessaire pour faire progresser la société vers les objectifs qu'elle s'est fixés, les formes de gouvernance en place suscitent une certaine défiance. A première vue, il semble que l'inadéquation des modes de gouvernance actuels ne fera qu'amplifier les défis déjà considérables que les changements technologiques, économiques et sociaux susceptibles de se produire dans les décennies à venir vont probablement soulever. Ce risque n'est pas négligeable et ses effets dommageables peuvent être importants. Comme l'a révélé ce cycle de conférences, une façon de prévenir ce danger pourrait consister à prendre des mesures propices à l'émergence d'un cercle vertueux combinant des améliorations de la capacité de gouvernance et des changements technologiques, économiques et sociaux bénéfiques.

## Le dynamisme technologique, économique et social au XXIe siècle : perspectives de gouvernance

Les forces technologiques, économiques et sociales vont probablement conférer plus de liberté, mais aussi faire peser davantage de responsabilités sur les individus. Il faut s'attendre à une telle diffusion des prérogatives et des obligations en matière de prise de décision pour deux raisons essentielles. La première est que, s'il se concrétise, le dynamisme technologique, économique et social de demain présentera probablement la double caractéristique d'élargir le champ d'action possible et de rompre avec bien des institutions et des règles contraignantes du passé. La seconde est que, pour tirer pleinement parti des



© OCDE 2001

instruments innovants de demain, des nouvelles manières d'organiser l'activité économique ainsi que de la forte hétérogénéité des ordres sociaux, il faudra vraisemblablement redistribuer le pouvoir au sein des gouvernements, des entreprises, des collectivités et des familles et entre ces différentes entités. Cette redistribution des responsabilités décisionnelles sera probablement une cause mais aussi une conséquence de l'émergence de sociétés plus dynamiques, productives et durables dans l'avenir. Comme nous l'avons déjà dit, il existe probablement une relation vertueuse entre gouvernance et dynamisme accru, relation alimentée par la créativité.

La brève analyse, exposée dans les pages qui suivent, de l'éventualité que ces changements se produisent dans les premières décennies du XXIe siècle peut être structurée selon les trois principaux thèmes traités jusqu'à présent dans le cadre du présent cycle de conférences : les possibilités technologiques, les progrès de l'économie mondiale du savoir et l'évolution vers des ordres sociaux plus complexes et plus diversifiés.

### *Dynamisme technologique*

Comme le rappelle le premier volume de la série, intitulé *Les technologies du XXIe siècle : Promesses et périls d'un futur dynamique*, l'homme a toujours été tributaire du savoir – et de la technologie qui le matérialise – pour sa survie. De surcroît, ce n'est pas la première fois que l'humanité se trouve au seuil de bouleversements technologiques généralisés. Il est peu probable que les technologies de demain aient des conséquences plus retentissantes que les progrès décisifs accomplis naguère, comme la découverte de l'écriture, l'invention de l'imprimerie et la mise au point des antibiotiques. Il ne faudrait pas pour autant déprécier les progrès technologiques qui pourraient être accomplis dans les prochaines décennies. Sur les plans scientifique et sociétal, les conséquences des innovations à venir, tout au moins dans le domaine des technologies de l'information et des biotechnologies, semblent rivaliser avec certains progrès technologiques décisifs d'autrefois qui, tels la roue ou l'électricité, se sont diffusés dans tous les domaines de l'activité humaine.

Assurément, les technologies qui en sont actuellement au stade de la recherche devraient pouvoir non seulement remplacer ou améliorer les produits et les procédés existants mais aussi et surtout générer une multiplicité d'applications, de compétences et d'aspirations qui n'avaient pas été prévues. Constat tout aussi important, il y a quatre domaines dans lesquels la capacité de décision déterminera la nouvelle vague de développements technologiques qui, à son tour, viendra renforcer cette capacité.

Premièrement, il est probable que les technologies de demain contribueront plus largement à accroître la transparence et à faciliter l'accès à l'information. Les progrès des technologies de l'information permettront d'opérer des filtrages



© OCDE 2001

beaucoup plus fins, de mieux anticiper et d'interagir plus efficacement en utilisant toute une panoplie de techniques dont des « agents intelligents », des bases de données mondiales et des interfaces entièrement visiophoniques. L'introduction de ces outils plus efficients de gestion de l'information devrait fournir aux décideurs des options inédites tout en améliorant les processus aboutissant à ces choix.

Le deuxième domaine dans lequel les progrès technologiques sont susceptibles de nécessiter mais aussi d'aider à développer de meilleures capacités de gouvernance concerne l'intégration toujours plus poussée de la technologie dans la vie quotidienne. Cette tendance présente trois dimensions. La première est le degré de dépendance de la vie quotidienne à l'égard d'un ensemble structuré d'outils et de techniques toujours plus nombreux et complexes. A cet égard, l'évolution pourrait de ne pas être uniforme dans la mesure où les populations vivant dans les régions pauvres de la planète risquent de se trouver coupées d'une relation relativement directe à la terre tandis que, dans les régions plus riches, les populations chercheront à éliminer les couches technologiques intermédiaires dont ils ont le sentiment qu'elles amoindrissent leur qualité de vie. La deuxième dimension de l'intensité technologique, qui se développe depuis longtemps, a trait à l'accumulation ou l'intégration de savoir dans les outils, les techniques et les produits. Dans ce domaine, le rythme des progrès scientifiques et de l'innovation technique promet une phase de croissance quasi exponentielle. La troisième dimension est d'ordre individuel. Elle aussi devrait se développer fortement dans la mesure où la technologie prend un caractère de plus en plus individualisé et s'intègre toujours davantage dans les corps et dans les esprits.

Il est un troisième domaine dans lequel la concrétisation des possibilités technologiques à long terme est susceptible à la fois de dépendre de l'évolution de la capacité de gouvernance et de la favoriser : il s'agit de la résolution de problèmes spécifiques tels que l'éradication du paludisme et de la tuberculose, la lutte contre l'extinction des espèces et contre la production excessive de $CO_2$. La plupart des experts ont la quasi-certitude qu'à partir du moment où l'on offrira les incitations adéquates à la recherche, au développement et à la réalisation, les technologies émergentes finiront par contribuer largement à résoudre ces problèmes ou à les atténuer fortement. Mais, comment introduire les incitations qui permettront de produire et de vulgariser ces techniques ? Voilà qui est moins clair. Dans le passé, les décisions concernant les domaines dans lesquels les marchés ne pouvaient pas apporter toutes les solutions relevaient presque exclusivement des pouvoirs publics. Dans l'avenir, une approche plus globale, multipliant les incitations un peu partout dans la société, peut se révéler mieux à même de canaliser toutes les connaissances disponibles – côté offre comme côté demande. Toutefois, cette voie n'est envisageable que si ceux qui sont chargés de prendre les décisions et de les



© OCDE 2001

faire appliquer – depuis les individus et les collectivités locales jusqu'aux chefs d'entreprise et aux organisations internationales – sont capables de se doter de capacités de gouvernance à la hauteur de la tâche à accomplir.

Le quatrième et dernier domaine dans lequel les progrès de la technologie et de la gouvernance interagiront probablement est celui de la culture, ou de la perception que les individus ont de leur place et de leur pouvoir au sein de la société. Ce n'est pas la première fois que la science et son corollaire, le développement technologique, semblent appelés à remettre en question quelques-unes des références culturelles fondamentales de l'humanité, comme la définition de la vie, de l'évolution et de notre place dans l'univers. Il est probable qu'à l'avenir, l'introduction des nanotechnologies, de l'intelligence artificielle et du génie génétique – lorsqu'ils seront pleinement opérationnels – dépendra de la prise de conscience qui fait progresser la capacité de la société à analyser et à se prononcer sur des questions d'éthique difficiles, mais aussi qu'il la provoquera. Dans ce qui passerait presque pour une coïncidence fortuite, le développement et la diffusion des technologies de demain pourraient en même temps forcer et faciliter l'acquisition par les citoyens, les gestionnaires et les responsables de l'action publique des capacités requises pour juger et maîtriser les outils d'application toujours plus universelle inventés par l'homme. Pourtant, si cette évolution concomitante se produit, ce ne sera pas le fruit du hasard mais bien un aspect indissociable du passage à une économie et une société mondiales du savoir, dans lequel les interdépendances rendues possibles par la technologie se conjugueront avec une large diffusion du pouvoir et de la responsabilité en matière de gouvernance.

En résumé, on peut donc dire que le dynamisme technologique devrait faire naître de nouvelles formes de gouvernance parce qu'il implique une remise en question fondamentale de la capacité d'opérer et de mettre en œuvre les choix qui façonneront les progrès technologiques de demain. C'est peut-être dans le domaine de la biotechnologie que l'on trouve l'exemple le plus frappant de la concomitance possible de ces deux évolutions. Cela ne tient pas au caractère spécifique des dilemmes éthiques et techniques suscités par le génie génétique. Il ne faut pas croire non plus que du jour au lendemain, l'apathie disparaîtra. Dans le passé, certains progrès technologiques tels que la science atomique au XXe siècle avaient déjà remis en cause l'avenir de l'espèce et suscité un activisme politique considérable chez les citoyens qui se sentaient concernés. Ce qui distingue les progrès de la biotechnologie des percées scientifiques du passé, c'est que la vaste panoplie d'applications révolutionnaires rendues possibles par le génie génétique ne pourront voir le jour que si un nombre d'individus bien plus important disposent ou veulent s'approprier le pouvoir, le savoir et les instruments nécessaires pour prendre un part active aux décisions quant aux développements et à l'utilisation de cette technologie.



© OCDE 2001

Dans d'autres domaines, on observe certains signes qui ne trompent pas : les individus veulent maîtriser plus largement et plus directement leur alimentation, leur santé et le système écologique dans lequel ils vivent en faisant des choix éclairés. Dans le même ordre d'idées, si l'on considère les menaces que les technologies de l'information font planer sur le respect de la vie privée et les droits de reproduction, il est évident qu'il existe un lien de dépendance mutuelle entre le progrès technologique et la capacité de gouvernance. C'est pourquoi, à long terme, l'enjeu pour les décideurs consistera à promouvoir des règles, des institutions et des modes de comportement tenant compte de l'interdépendance entre dynamisme technologique et gouvernance, afin de créer un cercle vertueux entre ces deux facteurs.

### *Dynamisme économique*

Dans les décennies à venir, comme le souligne le deuxième volume de la série (*L'économie mondiale de demain : Vers un essor durable* ?), on peut s'attendre que le dynamisme économique pérennise la tendance lourde à l'élargissement et au renforcement des relations marchandes dans un monde où les coûts de transaction diminuent, quelle que soit leur nature. Dans ce contexte de compétitivité et d'interdépendance accrues, il se peut que les règles et les comportements qui sous-tendent la prise de décisions et leur application connaissent également des changements majeurs.

A l'instar des cycles successifs de progrès technologiques évoqués précédemment, il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau. Les transformations économiques engendrées par le marché ont naguère constitué une force puissante, rendant régulièrement caduques les réglementations et les traditions sur lesquelles s'appuyait l'autorité. Les secteurs et les entreprises à la pointe du progrès, les hiérarchies et les techniques de gestion, les méthodes de production dominantes et les profils de compétence ont tous été ébranlés à intervalles réguliers. Ce qui pourra distinguer l'ère de dynamisme économique à venir des périodes de transition précédentes, c'est peut-être la concomitance de l'évolution économique et de l'apparition de nouvelles formes de gouvernance plus souples et mieux réparties, comme on l'a déjà vu dans l'argumentation précédente concernant la technologie.

Plus précisément, au début du XXIe siècle, il se peut que le dynamisme économique génère deux tendances générales qui auront des implications particulières pour la gouvernance. La première pourrait être une réorientation de la source prédominante de valeur ajoutée dans l'économie, c'est-à-dire l'abandon de la production de masse destinée à un marché dépersonnalisé au profit d'un processus de production dans lequel le consommateur intervient directement et personnellement. La seconde pourrait impliquer un approfondissement à long



© OCDE 2001

terme des relations d'interdépendance économique mais, cette fois, uniquement dans des conditions de bien plus grande transparence et à l'échelle de toute la planète.

Revenons à la première tendance : ce qui caractérise l'économie fondée sur le savoir par rapport aux périodes précédentes, c'est la place centrale de la créativité (comme expression de l'individu et non comme expression artistique unique et inédite) en tant que source de valeur ajoutée. Une économie dominée par des produits et des services personnalisés et uniques exigera, aussi bien des producteurs que des consommateurs, de trouver des moyens nouveaux pour ajouter du savoir au produit final. Cette démarche contraste avec la passivité que l'on attend de la plupart des individus lorsque la vie quotidienne est dominée par la production et la consommation de masse. A l'avenir, la décentralisation de l'apprentissage et de l'initiative, de l'innovation et de la conception, telle que l'impliquent une production et une consommation de produits uniques, exigera probablement, mais aussi favorisera une refonte radicale des possibilités et des capacités de décision de la quasi-totalité des acteurs de la société.

A son tour, cet accent mis sur l'initiative et l'interdépendance nécessitera probablement de prendre une certaine distance par rapport à des valeurs telles que l'obéissance, le conformisme et l'exclusivisme – véhiculées par différents courants de pensée comme le nationalisme axé sous le tout-État, le taylorisme et le paternalisme – au profit de perspectives plus tolérantes, plus égalitaires et davantage axées sur l'individu. On décèle déjà des signes de cette évolution dans la moindre efficacité et la moindre considération accordée à certaines institutions, lois et méthodes d'organisation de la société. Il est bien possible que, dans la plupart des pays de l'OCDE, le XXIe siècle voie disparaître des innovations institutionnelles et organisationnelles qui datent des XIXe et XXe siècles comme le contrat de travail classique et le processus de production inspiré des principes du taylorisme, les bureaucraties chargées d'administrer les programmes centralisés de l'État providence, et les familles nucléaires organisées autour d'un seul et unique apporteur de revenu, l'homme. Si les limites exactes des valeurs et des institutions de demain restent à déterminer, il y a fort à parier que la répartition et l'exercice du pouvoir évolueront, en partie par le biais de la décentralisation au profit des individus et de collectivités plus petites et en partie également par la mise au point de méthodes permettant de formuler des objectifs et des tâches de dimension véritablement planétaire.

Ce dernier point constitue le second volet de l'interdépendance entre le dynamisme économique et la gouvernance. Les progrès technologiques qui abolissent les distances, d'une part, et les interdépendances nées de l'intégration plus large et plus profonde des économies, d'autre part, offriront des possibilités nouvelles aux décideurs mais s'accompagneront aussi de responsabilités nouvelles. Dès à présent, les pouvoirs publics, les entreprises, les associations et les



© OCDE 2001

individus prennent conscience qu'au XXIe siècle, la puissance mondiale ne sera plus l'apanage des superpuissances, des grandes multinationales ou des ordres religieux dominants. Les impératifs de préservation de la légitimité – tant aux yeux des mandants que du « public » extérieur – des décisions prises au niveau international sont donc en train d'évoluer.

Actuellement, les décideurs sont incités à reconsidérer les buts et les méthodes traditionnels de gouvernance. Dans beaucoup d'organisations internationales, ceux qui exercent l'autorité, qu'ils soient ministres, membres de conseils d'administration ou militants regroupés en ONG, s'emploient actuellement à redéfinir leur pouvoir. Cela ne s'explique pas nécessairement parce que tel État souverain ne possède pas de capacités militaires ou que tel membre de conseil d'administration ne dispose pas d'un droit formel et légitime de voter de manière indépendante, mais parce que la nature de l'action mondiale est en train de changer. Il se peut que ces évolutions, comme l'émergence de nouveaux problèmes planétaires et la formation de nouveaux groupes d'intérêt échappant à la juridiction et/ou à la compétence des structures internationales en place, soient suffisamment significatives pour remettre en question les modes d'exercice du pouvoir à l'échelle mondiale.

Si ces deux tendances générales président à l'évolution économique future, il y a fort à parier que les formes hiérarchiques de gouvernance qui ont prédominé dans bien des domaines de l'activité humaine seront bouleversées de fond en comble. Ainsi, par exemple, dans l'entreprise comme sur les marchés, l'autorité a toujours été organisée suivant la pyramide traditionnelle des pouvoirs, même si de temps à autre, l'ordre hiérarchique était remanié. D'une manière générale, les entreprises ont connu un renforcement progressif de la hiérarchie dans la mesure où ceux qui tenaient les rênes du pouvoir se conformaient le plus souvent à une logique de type tayloriste, et s'efforçaient de contrôler chaque étape du processus de production. Les marchés qui, dans la pratique, ont été relativement fermés en raison de diverses « imperfections » ou barrières (tarifs douaniers, coût des transports, circulation de l'information, taille) se sont également caractérisés par une structure hiérarchique organisée autour d'oligopoles plus ou moins étendus.

Dans l'avenir, l'accentuation de l'interdépendance et la généralisation de la création personnalisée pourraient mettre à bas les formes hiérarchiques d'organisation, aussi bien dans l'entreprise que sur les marchés, en modifiant trois articulations qui ont, pour l'essentiel, défini les structures de gouvernance de l'économie de marché.

Premièrement, l'interdépendance pourrait s'accentuer en partie à cause de la baisse considérable du coût d'accès à une information de grande qualité (accroissement de la transparence). Il sera alors peut-être possible de réduire de manière



© OCDE 2001

significative l'avantage financier de la coordination de la production au sein de l'entreprise classique. Cette évolution pourrait créer une situation dans laquelle la « dé-intégration » deviendrait possible, processus qui, à son tour, permettrait de renégocier ouvertement les relations qui, auparavant, étaient soumises à une structure de commandement rigide (sur le marché ou par le biais de nouveaux types d'organisation propres aux tâches à effectuer et dotés de structures hiérarchiques diverses).

Effectuer un bond aussi spectaculaire ne sera pas chose facile, en partie parce que pour parvenir à démanteler progressivement la structure hiérarchique de division du travail au sein de l'entreprise, il faudra qu'une deuxième relation fondamentale, la séparation entre conception et exécution, se modifie radicalement. Sans entrer dans les détails, on peut dire que cette dernière évolution est un corollaire du passage à la personnalisation de la production et de la consommation. Pour remporter des marchés, l'entreprise devra donc offrir des produits, matériels et immatériels, intégrant de manière beaucoup plus complète deux systèmes de savoir : celui du fournisseur et celui du consommateur. Si l'entreprise n'est pas capable de tirer pleinement parti du savoir disponible, il lui sera beaucoup plus difficile de personnaliser ses produits et d'innover dans la foulée.

Au demeurant, pour satisfaire à ce critère, il est presque acquis qu'il faut remettre en question le principe de base du taylorisme, qui veut que l'on délimite et que l'on codifie *à l'avance* les attributs exacts du processus de production comme du produit fini. Dans le contexte de la personnalisation du produit et du contrôle ainsi que de la redistribution des responsabilités, cela revient à modifier les relations fondamentales de pouvoir qui ont sous-tendu l'organisation d'une grande partie de la vie économique. Tant le consommateur que le producteur doivent assumer de nouveaux rôles qui sont quasiment à l'opposé de ce qu'ils étaient dans un monde de production et de consommation de masse. La passivité n'est plus à l'ordre du jour.

Le fait de s'orienter vers ce type d'économie où l'individu joue un rôle actif entraînera une évolution de la troisième relation économique fondamentale : les réseaux d'approvisionnement devront s'inspirer de modèles beaucoup plus adaptables et ouverts, où s'exercera la concurrence. Parallèlement à la « dé-intégration » de l'entreprise et à l'avènement de la production et de la consommation personnalisées, l'économie ne sera créative que si un réseau aussi vaste que souple de réponses apportées par l'économie de l'offre se met en place. Si les marchés restent relativement fermés et dominés par des hiérarchies oligopolistiques, il est peu probable de voir apparaître les incitations qui permettront l'exercice spontané de la personnalisation. Lorsque les concurrents sont rares, la plupart des entreprises n'ont guère de raisons de céder leur pouvoir de contrôle ou de rompre avec les modes traditionnels d'exercice de l'autorité en matière de gestion. Quant aux consommateurs, la majorité d'entre eux ne se donneront



© OCDE 2001

même pas la peine de cultiver la créativité qu'exige la personnalisation si les chances de trouver le fournisseur exceptionnel qui répondra spontanément à leur demande sont maigres ou si leur recherche se révèle trop coûteuse.

Il faudra apporter des améliorations majeures aux cadres institutionnels et comportementaux pour que naisse un monde sans patron ni monopole, où les réseaux d'approvisionnement seront fluides et où la personnalisation créative constituera la source première de création de richesse. Dans un monde ainsi constitué, où la répartition des pouvoirs et de l'initiative sera beaucoup moins prédéterminée, l'enjeu pour les décideurs consistera à savoir introduire un degré suffisant de transparence, de confiance et de concurrence. On peut alors espérer que les individus s'habitueront davantage à inventer qu'à suivre le mouvement, à se montrer actifs plutôt que passifs, ce qui devrait aiguiser leur désir et leur capacité de gouverner. C'est peut-être l'accumulation continue de connaissances résultant de l'exercice du pouvoir et de la prise de responsabilité qui constituera le facteur capable d'alimenter le cercle vertueux entre dynamisme économique et nouvelles formes de gouvernance.

### *Dynamisme social*

Dans les années à venir, il est probable – comme l'indique le troisième volume de cette série, intitulé *La dynamique sociale du XXIe siècle : Vers une société créative* – que la plupart des individus verront leur sens de l'identité ou l'identité de bon nombre de personnes de leur entourage se modifier considérablement. Sur toute la planète, et même si les situations de départ sont extrêmement diverses, deux déterminants essentiels de l'identité individuelle vont probablement connaître une évolution fondamentale : le statut social (revenu, âge, profession, etc.) et les structures d'autorité (pays, famille, religion, etc.). Or, ces modifications de l'identité sont elles-mêmes étroitement liées à la façon dont les individus prennent leurs décisions et les mettent en œuvre. Les individualités nouvelles, caractérisées par exemple par une moindre obéissance, une moindre passivité et la volonté d'assumer davantage de responsabilités, ou l'inverse, auront de profondes répercussions sur les modes de gouvernance.

Là encore, ce phénomène de dynamisme social n'a rien de nouveau. L'évolution des liens entre statut, autorité et identité est associée à certains des épisodes les plus douloureux mais aussi les plus féconds de l'histoire de l'humanité. Mais cette fois, il est probable que le dynamisme social se distinguera de celui qu'on a pu observer dans le passé, en ce sens que l'individu aura à prendre une part beaucoup plus grande dans la construction de son identité. Cela représentera une rupture majeure par rapport aux modes de constitution de l'identité qui prévalaient dans le passé et qui reposaient avant tout sur un nombre relativement limité de structures d'autorité indéracinables et inflexibles.



© OCDE 2001

A l'échelle de la société, quatre tendances qui semblent devoir stimuler le dynamisme social dans l'avenir pourraient également imposer ce changement radical dans les méthodes utilisées pour se construire une identité : la diversité démographique croissante, l'abandon progressif des systèmes socio-économiques dominants, le déclin et le renouveau des institutions à tous les niveaux et les progrès majeurs dans le développement des capacités individuelles. Chacune de ces tendances peut à la fois contribuer à démanteler les modèles de naguère et jouer un rôle de catalyseur dans l'émergence de formules nouvelles, probablement moins hiérarchiques, de construction d'une identité fonctionnelle au plan social.

Premièrement, la tendance croissante à la diversification démographique est le résultat de toute une série de facteurs qui vont de la modification de la pyramide des âges à l'immigration. Ce n'est pas la première fois qu'entre les différentes régions du monde et à l'intérieur de celles-ci, les mouvements démographiques repoussent les limites des anciennes circonscriptions administratives et offrent la possibilité d'en créer de nouvelles. Mais, phénomène probablement sans précédent, le bouleversement des attributs démographiques se produit dans un monde où les autorités en place insistent moins ou sont moins efficaces pour imposer une identité sur les peuples. Si cet esprit d'ouverture devait l'emporter, ceux qui ont le désir et la capacité de se forger une identité en dehors des hiérarchies traditionnelles de statut social et d'autorité ont de bien meilleures chances d'y parvenir. Cette évolution devrait servir de tremplin à une diversification accrue et privilégier de nouvelles formes de gouvernance non hiérarchiques qui, non seulement tolèrent, mais encouragent la différenciation sociale.

Deuxièmement, en période de transition socio-économique, les hiérarchies en place sont généralement ébranlées. Par exemple, il ne fait pas de doute que le processus brutal d'industrialisation, qui apporte la production, la consommation et le gouvernement de masse dans de nombreuses régions du monde parmi les plus pauvres, n'a que faire de la plupart des hiérarchies traditionnelles. Les trois autres transitions sociétales en cours, à savoir l'abandon des économies dirigistes au profit de sociétés libérales obéissant à des règles, le passage d'une société postindustrielle à une société à forte intensité de savoir, et le passage d'échanges mondiaux à une intégration mondiale ne font aucun cas des catégories de statut social et des sources d'autorité naguère profondément enracinées, lorsque le moment est venu de les renverser. D'une manière générale, on est en droit d'espérer que, si la démocratie et les règles destinées à préserver des conditions de concurrence l'emportent, la tendance sera à une réduction de l'autoritarisme et de la hiérarchie. Il n'en reste pas moins que cette évolution dépendra en grande partie des capacités des institutions et des individus.

Troisièmement, s'agissant des institutions, certains signes montrent que la tendance est peut-être en train de s'infléchir. Pendant longtemps, la diversité



© OCDE 2001

résultant de la dispersion de l'habitat humain et de l'inégalité des chances dès le début de l'existence a subi les influences homogénéisatrices des efforts visant à instaurer une culture nationale unique, la conformité institutionnelle et des services sociaux uniformes. Les tentatives d'atteindre ces objectifs ne se raréfieront que progressivement à mesure que le souci d'uniformisation socioculturelle propre au XXe siècle cédera la place à la reconnaissance et à l'encouragement de la singularité et de l'hétérogénéité.

Or, la plupart des institutions d'autrefois sont mal adaptées aux nouvelles formes de gouvernance. On peut notamment trouver une illustration de cette difficulté dans le manque de légitimité et d'efficacité qui freine de nombreuses organisations dans leurs efforts d'adaptation aux nouvelles circonstances. Par exemple, les gouvernements nationaux et les organisations intergouvernementales ont du mal à acquérir une crédibilité et à atteindre les objectifs qu'ils ont affichés sur la scène mondiale. De même, les entreprises et les organisations non gouvernementales sont incapables de se doter de la légitimité ou du pouvoir nécessaires pour devenir des acteurs mondiaux ou locaux et ils ne parviennent pas à faire preuve de la transparence qui est le propre des sociétés démocratiques. De fait, les pressions exercées par le dynamisme technologique, économique et social fragilisent la capacité des institutions en place sans pour autant ouvrir clairement la voie à l'apparition de nouvelles institutions. A cet égard, l'innovation naîtra probablement de la quatrième et dernière tendance exposée ci-dessous.

La quatrième tendance, qui favorise le dynamisme social tout en jouant un rôle majeur dans l'évolution de la relation entre identité et autorité, est l'amélioration de la capacité des individus à s'impliquer ou à participer à la prise de décisions et à leur mise en œuvre selon de nouvelles méthodes. Là encore, ce processus ne date pas d'hier, qui a permis à des individus de plus en plus nombreux de se doter des moyens de résister à des règles et à des schémas imposés de manière arbitraire et, à terme, de s'y soustraire. Au fil du temps, ils se sont servis davantage de leur savoir pour acquérir leur indépendance en dépit des mises en garde répétées et menaçantes de ceux qui prétendaient qu'en s'emparant de la liberté, on courait droit à l'insécurité et au chaos.

Pour la gouvernance, la perspective d'une évolution sociétale aussi radicale s'accompagne à la fois de risques et d'opportunités. D'une part, le fait que coexistent des degrés extrêmement divers de pouvoir et de capacité à l'exercer peut considérablement compliquer certaines décisions tout en risquant de provoquer des conflits sociaux destructeurs. D'autre part, la diversification des buts et des méthodes de gouvernance qu'engendre l'hétérogénéité accrue des sociétés peut contribuer à créer un climat de respect de la différence et encourager les choix novateurs. Globalement, l'évolution vers une plus grande hétérogénéité sociale sera probablement, là encore, une cause et une conséquence de l'aptitude des



© OCDE 2001

individus à se gouverner eux-mêmes et à gouverner la société dans laquelle ils vivent. En réalité, une diversité sociale accrue va probablement de pair avec la diffusion du pouvoir de décision, pas de manière linéaire mais suivant des schémas correspondant plus ou moins au type de transition sociétale en marche.

En ce sens, chacune des quatre tendances qui paraît devoir accélérer la diversification de la société dans les prochaines décennies semble également assortie d'opportunités et de risques différents pour la gouvernance. Par exemple, dans le cas de la transition d'une économie et d'une société fondées sur la production et la consommation de masse à une économie et une société fondées sur le savoir, il ne semble pas y avoir beaucoup de précédents à cette large diffusion du pouvoir de décision. Des efforts devront être consentis pour ériger un rempart contre les forces centrifuges qui, comme certains commentateurs le craignent, menacent l'ordre social de morcellement destructeur et d'effondrement. Des mesures devront être prises pour protéger l'accès non seulement aux réseaux matériels, constitués de câbles à fibres optiques et de logiciels, mais aussi aux réseaux sociaux basés sur une compréhension mutuelle. Dans ces milieux à la pointe du progrès, le problème déjà crucial de maintien de l'intégrité, de la confiance et de l'interopérabilité de ces nombreux réseaux sera exacerbé par la poursuite du découplage des concepts de « nation », en tant qu'identité, et « d'État », en tant qu'unité administrative, qui ne faisaient qu'un aux XIXe et XXe siècles.

Dans les pays et les régions qui amorcent tout juste la transition, abandonnant une économie dirigiste ou agraire (assortie d'un régime, généralement autoproclamé, pratiquant une politique isolationniste) au profit d'un régime démocratique, fondé sur les principes de l'économie de marché, les buts, sinon les moyens, de la gouvernance sont bien connus. Toutefois, comme le montrent les difficultés de transition auxquelles se heurtent toutes sortes de pays, la transformation des systèmes de décision à l'échelle de la société est plus facile à dire qu'à faire. Créer ou recréer le capital sociétal nécessaire implique de changer de discours, de poser de nouvelles hypothèses et de tisser de nouveaux réseaux d'individus, de familles, d'entreprises et d'organes gouvernementaux. Compte tenu de la diversité des situations de départ et des aspirations particulières qui guident les choix, il est peu probable que l'on puisse établir un modèle unique, adaptable à tous les cas de figure. Par contre, il se peut que le XXIe siècle abandonne la pratique restrictive de l'État-nation « moderne » qui tend à tout homogénéiser.

On peut espérer que les impératifs du militarisme et du nationalisme s'assoupliront suffisamment pour permettre à la diversité d'aller nourrir l'expérimentation et l'innovation sur lesquelles la prospérité sera probablement fondée. Néanmoins, compte tenu de l'échelle et de la portée des transitions sociétales susceptibles de marquer l'aube du XXIe siècle, il importe de ne pas négliger



© OCDE 2001

l'augmentation des risques de conflits résultant d'une éventuelle polarisation, corollaire fréquent de la disparition d'un ancien ordre social et de l'émergence d'un nouveau. Les choix opérés parmi les moyens d'action possibles seront déterminants si l'on veut minimiser ces risques de friction et encourager les synergies potentielles. L'enjeu consistera à conjuguer la souplesse qu'exigent l'innovation et la créativité avec de nouveaux moyens de sécuriser l'humanité. Là encore, l'interdépendance entre le savoir et la possibilité de l'utiliser pour prendre des décisions sera peut-être le remède à l'insécurité et l'un des principaux moteurs de la créativité de demain.

De ce point de vue, ceux qui préconisent la simplicité ou l'efficience de modes de vie moins complexes et plus lents ne tiennent pas compte du fait que le monde protéiforme d'aujourd'hui, dans lequel tout évolue à un rythme accéléré, n'est que le fruit des aspirations humaines qui, désormais, peuvent se concrétiser grâce aux capacités plus vastes offertes par l'intensification du savoir et l'amélioration des instruments d'action. C'est en effet à ce niveau, où les individus prennent un nombre incalculable de décisions comme ils le font dans la vie quotidienne, que le désir inné de maîtriser les événements pourrait se combiner avec une capacité toujours plus grande d'y parvenir. Cette évolution pourrait déboucher sur de nouvelles formes de gouvernance dont le renouvellement des rites et des institutions favorisant le sentiment de sécurité. On peut donc en conclure que l'enjeu pour les décideurs consiste à déterminer les initiatives susceptibles de favoriser le développement des capacités individuelles et la création d'un cercle vertueux entre les nouvelles formes de gouvernance et les évolutions technologiques, économiques et sociales.

### Apprendre à gouverner et gouverner pour favoriser l'apprentissage

Depuis quelque temps, le thème de la gouvernance fait l'objet d'une attention toute particulière. La plupart du temps, l'intérêt se porte sur le rôle et les méthodes d'action des pouvoirs publics. On comprend fort bien qu'un parallèle puisse être établi entre les évolutions qui se produisent dans le secteur privé, telles que l'avènement de modèles de commerce électronique grâce à l'internet, et ce qui pourrait être fait pour améliorer l'offre de services publics, dont les campagnes électorales. Il est certain que chercher à « réinventer le gouvernement » ou à créer et concrétiser les possibilités de gouvernement électronique constitue une question importante. Toutefois, cet ouvrage aborde la question dans une perspective plus large, à savoir comment les sociétés pourraient-elles à l'avenir œuvrer plus efficacement pour atteindre les résultats collectifs souhaitables ?

La réponse – qui renvoie aux résultats des précédentes conférences du présent cycle – est qu'on ne façonnera un avenir répondant aux aspirations qu'en créant un cercle vertueux entre nouvelles formes de gouvernance et dynamisme



© OCDE 2001

technologique, économique et social. Si l'on s'en réfère à l'Histoire, ce ne serait pas la première fois que des changements dans l'art de gouverner entraîneraient une transformation radicale de la société. Mais ce qui distingue la situation actuelle tient à la nature des changements à apporter.

Comme le souligne l'analyse précédente, établir un lien de complémentarité entre le dynamisme futur et les nouvelles formes de gouvernance implique deux modifications majeures, interdépendantes, dans la manière de prendre les décisions et de les mettre en œuvre à l'échelle de la société toute entière. La première, qui revêt plutôt une dimension macroéconomique, exige de remplacer les schémas d'organisation rigide prédéterminés par des modèles plus spontanés, plus fluides et basés sur des tâches. La seconde, à caractère plus microéconomique, nécessite une remise en question des habitudes et des traditions hiérarchiques si profondément ancrées dans les modes de comportement et de pensée des individus.

Ces changements exigeront tous deux, de la part des organisations comme des individus, des progrès considérables dans l'acquisition de compétences pratiques et l'instauration des règles appliquées dans la vie quotidienne, qu'ils opèrent seuls ou à plusieurs, au plan local ou mondial, dans une administration, sur le lieu de travail ou au sein du foyer. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, les décideurs devront veiller que les individus aient la capacité d'exercer leur liberté et de gérer les contraintes liées à l'adoption d'un ensemble commun de principes et de valeurs de base. En outre, les politiques arrêtées devront prendre en compte l'interdépendance des dimensions macro et microéconomiques de cet enjeu parce que les compétences et les cadres institutionnels requis sont le produit d'efforts déployés au niveau à la fois collectif et individuel.

En dépit des disparités particulièrement criantes que l'on observe entre les différentes régions du monde, il est probable que, partout, l'amélioration des capacités de gouvernance au XXIe siècle passera par l'adoption de deux grandes stratégies qui se recoupent et revêtent une importance vitale. La première est plutôt indirecte puisqu'elle est liée aux incitations au dynamisme technologique, économique et social. La seconde est plus directe, qui consiste à agir sur les facteurs primordiaux de l'amélioration des capacités : les compétences, l'infrastructure, les cadres, les valeurs et les objectifs qui détermineront les capacités des individus et des institutions à prendre et appliquer les décisions façonnant l'avenir.

La première série de mesures à prendre a été exposée de manière relativement détaillée lors des précédentes conférences du présent cycle, s'agissant notamment des différents domaines dans lesquels une continuité d'action, de grandes réformes ou de nouvelles orientations doivent être envisagées. Mais nulle forme nouvelle de gouvernance ne verra le jour sans les contributions bénéfiques



© OCDE 2001

des nouvelles technologies, l'approfondissement et l'élargissement de l'interdépendance économique et l'accentuation de la différenciation sociétale. En d'autres termes, les progrès en matière de gouvernance sont éminemment tributaires du succès des mesures permettant d'accélérer les transitions déjà en cours : abandon de l'agriculture traditionnelle et du dirigisme économique au profit de sociétés fondées sur la production, la consommation et le gouvernement de masse ou bien édification de sociétés créatives avec le savoir pour moteur. Ces changements sont la condition *sine qua non* de la mise au point des outils et de l'accumulation de l'expérience nécessaires.

Il nous reste à voir en quoi consisterait la seconde série de mesures étant donné que la recherche du dynamisme technologique, économique et social risque de dégénérer en chaos et en conflits si on n'agit pas directement sur les capacités de gouvernance. Pour être efficace, la gouvernance exige d'améliorer l'infrastructure d'apprentissage, d'instaurer la confiance et d'avoir une mission en partage. Si nous nous contentons de laisser la transition sociétale engendrer ces effets sans intervenir consciemment, nous ne sommes probablement pas à la hauteur de la tâche. Trois domaines ont été recensés dans lesquels les décideurs – dans ce cas précis, les pouvoirs publics essentiellement – pourraient concourir directement à l'évolution des capacités de gouvernance et, par là même, contribuer à favoriser le dynamisme technologique, économique et social durable.

### *Infrastructure d'apprentissage*

La première condition essentielle à la création et à l'amélioration des capacités de décision et de mise en œuvre des décisions à l'échelle de la société est l'existence d'une infrastructure de base rendant possible l'apprentissage : l'accès pour tous à l'enseignement de base, des conditions d'hygiène, de santé et de nutrition suffisantes, des mécanismes de protection contre un certain nombre de risques non maîtrisables et contre les aléas du vieillissement, ainsi que la stabilité politique. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces conditions. A défaut d'être étayé par l'instruction, la santé physique et un minimum de sentiment de sécurité, l'apprentissage se trouve sérieusement entravé. Or, sans apprentissage, on peut difficilement espérer améliorer la qualité du processus de décision dans les ménages, au travail et au sein de la collectivité en général.

Le fait de reconnaître l'importance universelle de cette infrastructure de base ne signifie pas qu'il faille élaborer des solutions uniformes. Au contraire, s'agissant de la qualité et de l'accessibilité de cette infrastructure, l'énorme disparité entre les situations de départ d'un pays à l'autre et d'un groupe social à l'autre appelle des stratégies extrêmement différenciées. Par exemple, dans de nombreuses régions du monde (ainsi que l'a montré ce cycle de conférences), il importe de donner la priorité absolue aux efforts de lutte contre la pauvreté. Dans



© OCDE 2001

les pays riches, il faut plutôt mettre l'accent sur des politiques visant, notamment, à faire évoluer l'enseignement de manière qu'il ne soit plus un moyen d'apprendre aux jeunes à obéir et à appliquer des solutions toutes faites. Il convient, au contraire, de développer leur sens de l'autonomie et de leur faire prendre conscience de leur propre valeur, clé de l'initiative et de l'imagination.

Les systèmes scolaires de l'ère industrielle et les mécanismes d'appréciation du niveau des élèves tels que le diplôme de fin d'études secondaires sont probablement incompatibles avec le développement des méthodes et des incitations à l'apprentissage qui permettront à l'économie et à la société du savoir de prospérer. Dans le même ordre d'idées, les différents services indispensables pour assurer à la collectivité la santé et un sentiment de sécurité peuvent être dispensés par le biais de mécanismes très divers, dont les systèmes mixtes public-privé. C'est en trouvant le juste équilibre entre incitations et contre-incitations dans le contexte de la culture, de l'histoire et des institutions d'une société donnée que l'on parviendra à développer suffisamment le désir d'apprentissage et le sentiment de sécurité.

### *Confiance*

Le deuxième cadre d'action permettant de développer et d'orienter les capacités de gouvernance d'une société est défini par les liens entre confiance et légitimité. Dans un monde où règne la méfiance, la prise de décisions de qualité – et l'accumulation de compétences que cela implique – est un processus coûteux et inefficient. Si les individus n'ont pas la possibilité d'accéder facilement à l'information et de la vérifier, le coût de l'apprentissage est nettement plus élevé. Si les décisions sont prises à huis clos, il est difficile d'établir les responsabilités. En interdisant l'accès à une information de qualité et la détermination des responsabilités, on fragilise les incitations et les contre-incitations au maintien de l'intégrité et de la légitimité.

Transparence, responsabilité, intégrité et légitimité des institutions, des règles, des valeurs et des pratiques sur lesquelles s'appuie une société pour fonctionner sont des conditions *sine qua non* de la qualité du processus décisionnel. Bien entendu, tous ces attributs ont un caractère relatif. En effet, dans les domaines économique et social, il n'est pas de transparence ni de visibilité absolues. Mais, du point de vue de l'action des pouvoirs publics, il est absolument indispensable d'encourager la mise au point d'instruments et la création d'organisations, et de faire naître les aspirations qui permettront d'améliorer ce que l'on pourrait appeler en termes généraux le degré de confiance que les individus accordent à la société. Là encore, les initiatives susceptibles de rendre ce cadre plus solide seront très différentes d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays.



© OCDE 2001

Dans bien des domaines, font défaut les règles et/ou les mécanismes dont l'application serait suffisamment impartiale pour rendre les contrats dignes de confiance, les garanties fiables, les hommes politiques ou les gestionnaires responsables et le tissu institutionnel de la société légitime. Dans ces domaines, les transactions, depuis les échanges marchands jusqu'au partage du savoir, peuvent être assorties de coûts si élevés qu'elles se soldent par la faillite économique et la fracture sociale. Dans ce cas, le projet politique se fixe pour principal objectif la restauration ou le rétablissement de la confiance dans les lois et les institutions qui structurent la vie quotidienne. Pour les sociétés dans lesquelles l'État de droit et la légitimité institutionnelle existent depuis fort longtemps, l'enjeu consiste à savoir comment renforcer ou renouveler la confiance face à des aspirations nouvelles, plus exigeantes.

En ce sens, l'importance des obstacles, ou la perception qu'ont les individus de leurs difficultés, doit être relativisée. Même dans les sociétés très sûres d'elles-mêmes, il reste encore beaucoup de chemin à faire pour atteindre le degré de transparence et de responsabilité nécessaire pour relever effectivement les défis que posent le progrès technologique et l'émergence d'une économie mondiale du savoir. Ainsi, qu'il s'agisse des organismes génétiquement modifiés ou de la protection de la vie privée et de la sécurité sur l'internet, les règles et les institutions existantes sont incapables de créer suffisamment de transparence et de responsabilités pour inspirer la confiance et prétendre à la légitimité. En matière de gouvernance, on constate ce même type d'insuffisances dans les entreprises qui s'efforcent de développer la créativité de leurs employés et font intervenir toute une série d'acteurs, depuis les collectivités locales jusqu'aux fonds d'investissement éthiques.

L'un des exemples les plus frappants de l'incapacité à créer la confiance par manque de transparence, de responsabilité et de légitimité est peut-être celui de la scène mondiale. L'expérience montre qu'en matière de coopération internationale pour la protection de l'environnement, de mise en place d'un système financier plus transparent et digne de confiance ou d'un accord multilatéral sur les investissements directs étrangers, on n'a guère d'espoir que les mécanismes de décision puissent s'imposer par le haut. Dans ce cas, un abîme sépare les efforts déployés en vain par les anciens systèmes de gouvernance et les capacités encore limitées des réseaux décisionnels de demain.

De fait, au-delà du monde structuré par une hiérarchie de pouvoirs et organisé autour d'objectifs prédéterminés, s'étend un royaume de profonde ambiguïté où le procédé se confond souvent avec le produit. Le discernement et la créativité, confortés par une transparence et une responsabilité accrues, deviennent alors les fondements sur lesquels s'appuiera la société pour prendre un caractère durable lorsque les moyens et les fins véritables deviendront clairs. Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics doit aussi se dépouiller de son



© OCDE 2001

caractère hiérarchique et laisser la place à l'invention d'objectifs, de règles et de procédures par tous les acteurs de la société disposés à la fois à se conformer aux normes du réseau et à souscrire à une mission partagée.

### *Mission*

Le dernier élément sans lequel les sociétés apprenantes créatives finiraient probablement par se disloquer est l'énoncé de la mission primordiale qu'elles ont en partage. Le respect d'un code commun est une condition préalable non seulement à la préservation des normes à partir desquelles la diversité pourra se développer, mais surtout à la fondation des quelques valeurs partagées qui rendront la coopération humaine viable. Lentement, les valeurs ou paramètres fondamentaux qui pourraient servir de cadre à l'épanouissement de l'expression humaine se mettent en place. Demain, la mise en œuvre (et non la simple reconnaissance) de déclarations telles que la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et d'autres initiatives plus récentes, dont la Déclaration de Rio de 1992, joueront un rôle important dans la mise en place du cadre rigoureux dans lequel spontanéité, fluidité et initiative pourront s'épanouir.

Même si cette affirmation peut paraître paradoxale, il est probable que plus le monde deviendra complexe, plus il sera nécessaire de respecter des règles simples et universelles pour bâtir des sociétés cohérentes et durables. Si l'on pousse le raisonnement logique un peu plus loin, on constate que ce paradoxe en appelle un autre, à savoir que la liberté repose sur l'acceptation d'un certain nombre de contraintes. La nécessité de concilier ces tendances antagoniques met en évidence un autre danger. En effet, même si les individus ont acquis les capacités appropriées de décision et de mise en œuvre de ces décisions, il leur faudra néanmoins faire preuve d'une volonté politique suffisante pour trouver des compromis, en opérant des choix difficiles. A titre d'exemple, renoncer à l'industrialisation permet de préserver des modes de vie ruraux mais interdit la réalisation d'autres aspirations. De même, en renonçant à vivre sur une planète plus ouverte et intégrée, on pourra sans doute préserver les traditions et l'autarcie mais on se privera probablement des progrès en matière de tolérance, de créativité et de bien-être qui sont le propre d'un monde plus dynamique où le tissu des relations est plus dense.

Enfin, il importe de reconnaître par la même occasion que le succès dans l'application de politiques capables de créer un cercle vertueux entre gouvernance et dynamisme technologique, économique et social implique également de renoncer à d'autres options, notamment le maintien de l'état antérieur. On peut donc s'attendre à une résistance de la part de ceux qui n'entendent pas accepter les nouveaux cadres nécessaires ni voir disparaître les modes de gouvernance hiérarchiques et figés. Ce message véhicule deux idées : d'une part, au



© OCDE 2001

terme des analyses effectuées, on est en droit d'affirmer qu'il existe un immense potentiel de changement pour le mieux dans les décennies à venir et, d'autre part, on ne pourra effectivement s'engager sur cette voie que si les efforts exceptionnels déployés pour mettre en place les politiques appropriées sont couronnés de succès. Une attitude complaisante, fondée sur l'idée que le changement est inévitable et que l'énonciation explicite de choix collectifs – y compris ceux qui sont opérés par les pouvoirs publics – ne présente guère d'intérêt, conduirait de manière presque certaine à passer à côté des multiples possibilités extrêmement prometteuses que nous offre le XXIe siècle.



© OCDE 2001

*Chapitre 2*

# Richesse, valeurs, institutions : évolutions des modes de gouvernement et de gouvernance

*par*
*Daniel Tarschys*
Université de Stockholm, Suède

« *La demande que l'agriculture, la manufacture et le commerce présentent aux gouvernements est aussi modeste et raisonnable que celle que Diogène adressa à Alexandre : "Écarte-toi de mon soleil". Nous n'avons pas besoin de faveur – nous demandons seulement une voie sûre et ouverte.** »

Deux siècles environ après que Jeremy Bentham a fait ce plaidoyer pour un gouvernement minimal, notre appréciation des liens entre politique et économique est beaucoup plus nuancée. A un certain nombre de niveaux – local, régional, national et supranational –, les institutions politiques jouent un rôle crucial dans le développement économique et social, et les enseignements que l'on peut tirer de la deuxième moitié du dernier siècle n'ont fait que nous sensibiliser davantage à la complexité de leur interaction. Considérons l'expérience récente de trois parties du monde dans le domaine de la gestion des affaires publiques :

- dans les pays industrialisés, une expansion économique sans précédent est allée de pair avec une croissance de la taille du secteur public également sans précédent. Si des formes particulières d'intervention des pouvoirs publics et le poids de la fiscalité nécessaire pour maintenir cet interventionnisme ont certes pu réduire les taux de croissance de divers pays à certaines périodes, la tendance principale observée dans les économies de la zone de l'OCDE a été une expansion des activités privées et publiques qui se sont mutuellement renforcées ;
- dans le tiers monde, pendant ce temps, des secteurs publics beaucoup plus réduits ont souvent été considérés comme trop dispersés et, par

* Jeremy Bentham, cité dans Alan Bullock et Maurice Shock. *The Liberal Tradition from Fox to Keynes* (1967), Oxford : Oxford University Press, p. 29.



© OCDE 2001

conséquent, à l'origine de l'affaiblissement des conditions du développement économique. Pendant longtemps, réduire les engagements publics a constitué un ingrédient classique des programmes d'ajustement structurel prescrits par les institutions financières internationales. Récemment, une approche beaucoup plus prisée a consisté à privilégier les mesures destinées à instaurer une « bonne gouvernance » ;

- le démantèlement du bloc soviétique a mis en évidence, contre toute attente, l'extraordinaire faiblesse de l'appareil gouvernemental qui le soutenait. Avec une machine politique complète et qui empiétait largement sur les autres sphères, le système soviétique était apparu comme le modèle même de l'« État fort ». Or, de nombreuses fondations de cette structure, et notamment les fondations morales, se sont révélées si fragiles que l'ensemble de l'édifice s'est rapidement écroulé. Reconstruire un cadre institutionnel de gestion stable est aujourd'hui largement reconnu comme l'une des conditions préalables essentielles pour que la transition des anciennes économies de type soviétique aux conditions du marché soit couronnée de succès.

Ainsi, ce qui ressort d'un rapide coup d'œil dans trois directions différentes, c'est que la gouvernance est devenue une composante centrale de toute explication du développement économique et social. Elle est en même temps la cause et l'effet, englobant simultanément les variables dépendantes et indépendantes du processus d'évolution. Elle est aussi liée à plusieurs côtés ou aspects différents de notre histoire commune : à la formation et à la propagation de *valeurs*, à la création et à la distribution de *richesses*, ainsi qu'à l'émergence et à la consolidation d'*institutions*.

Bien que le terme « gouvernance » soit parfois utilisé dans un sens plus large pour parler des activités de direction et de contrôle dans différentes sphères de la société – entreprises, organisations bénévoles, etc. –, il renvoie principalement à l'exercice de l'autorité au sein du gouvernement et de l'arène politique. Ce chapitre s'articule autour de quatre lignes de la pensée du XXe siècle dans ce domaine : 1) le champ d'application de la gouvernance ; 2) les unités et les niveaux de gouvernance ; 3) l'usage et l'abus de la gouvernance ; et 4) les techniques de gouvernance.

## 1. Le champ d'application de la gouvernance

Au début du XXe siècle, les gouvernements des États européens ont prélevé et dépensé quelque 5 % à 10 % du produit national brut, dont une bonne partie était destinée à entretenir l'appareil militaire, qui demeurait encore le pilier essentiel du pouvoir de l'État. A la fin du siècle, entre un tiers et la moitié du produit national brut des pays industrialisés – dans certains pays scandinaves, cela pouvait même aller jusqu'à 60 % – était consacré aux dépenses publiques.



© OCDE 2001

L'éducation, la santé, les transports publics et le fonctionnement des infrastructures physiques étaient devenus d'importantes industries, financées essentiellement par la fiscalité, les prélèvements obligatoires et les redevances d'utilisation. Des sommes énormes étaient aussi acheminés par divers mécanismes publics ou semi-publics pour financer des systèmes de garantie des revenus, comme les assurances maladie ou chômage et les systèmes de retraite publics.

A l'instar de la *révolution industrielle* des XVIIIe et XIXe siècles, la *révolution publique* du XXe a complètement transformé les économies des nations modernes (thème développé plus avant dans Tarschys, 1981). D'autres notions utilisées pour exprimer cette transition – *société postindustrielle*, *économie de services*, *société tertiaire*, *économie de la connaissance*, *révolution des technologies de l'information*, etc. – mettent en avant toute une gamme de ses caractéristiques techniques qui ont aussi influencé l'équilibre entre les sphères publique et privée de ces sociétés. Non seulement les budgets publics ont gonflé mais l'interventionnisme s'est aussi développé, comme le montre l'accroissement du champ de la réglementation : le nombre de textes législatifs dont les Parlements et les gouvernements nationaux sont à l'origine a augmenté ; le maquis des arrêtés adoptés par les collectivités locales et régionales est devenu plus dense ; et les règles adoptées dans le cadre de la coopération intergouvernementale ou supragouvernementale ont proliféré. A la fin du siècle, l'« acquis » de l'Union européenne était évalué à environ 80 000 pages de législation.

Qu'est-ce qui explique l'accroissement du champ d'application de la gouvernance ? Avant qu'Adolph Wagner ne propose la première théorie de corrélation positive entre le niveau de l'activité économique et la taille du secteur public en 1883, la plupart des attentes allaient dans la direction opposée. La foi dans le progrès qui vit le jour plus particulièrement avec le mouvement des L*umières* était souvent associée à la conviction selon laquelle le besoin d'action du gouvernement devrait diminuer à mesure que les valeurs économiques et morales de l'humanité augmenteraient. L'autorité n'était souhaitée que dans la mesure où les gens étaient incapables de se contrôler et de régler leurs propres affaires. Toutefois, en mûrissant, ils ne devraient plus avoir besoin d'un encadrement politique. L'État dont Hegel affirma qu'il constituait la fin de l'histoire n'était pas un organisme d'intervention économique mais plutôt une forme de civilisation morale. Pour les économistes libéraux tout comme pour les socialistes utopistes, l'action de l'État ne portait aucune promesse de progrès. Comme le dit Adam Smith dans ses R*echerches sur la nature et les causes de la richesse des nations* : « Bien que la profusion de gouvernement ait dû retarder, sans aucun doute, la progression naturelle de l'Angleterre vers la richesse et le développement, elle n'a cependant pas été capable de l'arrêter » (cité dans Bullock et Shock, 1967, p. 26).

A l'encontre de cette opinion prédominante, Wagner fit valoir qu'une augmentation des dépenses publiques devait être considérée comme une conséquence naturelle de la croissance économique. Plusieurs processus permettaient



© OCDE 2001

de justifier cette affirmation. Tout d'abord, les coûts de la défense ne pourraient qu'augmenter du fait que toutes les nations investissaient dans des armements plus sophistiqués. Ensuite, la défense nationale deviendrait aussi plus coûteuse du fait de l'industrialisation. La densité de l'habitat moderne engendrerait davantage de conflits sociaux, et la complexité d'une économie moderne exigerait de nouvelles formes de contrôle public. Enfin, la plus grande capacité du gouvernement de répondre à des demandes élastiques par rapport aux revenus constituait une troisième raison pour augmenter les dépenses publiques. L'éducation et la culture étaient des domaines dans lesquels les producteurs collectifs étaient généralement plus efficaces que les producteurs privés. Le secteur public devrait donc croître au rythme de la satisfaction des besoins de base et de l'évolution des modes de consommation. Dans quelques autres domaines tels que le transport ferroviaire, le capital nécessaire pour l'investissement deviendrait si important qu'il pourrait difficilement être accumulé par le leur secteur privé (Wagner, 1983).

La proposition de Wagner inspira un large éventail d'hypothèses reliant diverses variables technologiques et sociales à la croissance des activités publiques. Un économiste italien, F.S. Nitti, fut parmi les premiers à suggérer que la démocratisation en tant que telle ferait inexorablement monter en flèche les dépenses publiques, aussi bien par une demande accrue de services que par une plus faible résistance à l'impôt. Lorsque c'est le peuple qui contrôle les pouvoirs publics, argumentait-il, il cesse de considérer l'impôt comme une perte (F. Nitti, 1903). Arnold Brecht (1932) souligna, quant à lui, que l'urbanisation était un élément moteur de l'expansion du secteur public parce que la densité de la population induisait une demande accrue de dépenses en logements, bien-être et sécurité. G. S. Gupta (1969) a réuni ces hypothèses, attribuant aussi bien l'expansion du secteur public à ses débuts que le ralentissement ultérieur de son taux de croissance aux analyses coûts-avantages faites par l'électorat. Avec un système d'imposition proportionnelle, la grande majorité aura intérêt à obtenir des services de plus en plus nombreux aussi longtemps que les avantages qu'elle pourra en tirer excéderont les coûts. De cette manière, la croissance du secteur public est largement stimulée par l'extension de la franchise, mais elle est ensuite retardée lorsque la plupart des citoyens sont soumis à une imposition relativement lourde.

Au cours du siècle dernier, ce sont assurément les deux guerres mondiales qui ont donné l'impulsion la plus forte à la croissance du secteur public – ainsi qu'à la dette publique. La réduction des dépenses au lendemain de la Première Guerre mondiale, l'une des causes principales de la dépression, a stimulé une étude des liens macro-économiques qui a culminé dans la T*héorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) de Keynes. Après la Seconde Guerre mondiale, le niveau d'activité élevé du secteur public a été largement maintenu,



© OCDE 2001

ce qui inspira à Alan T. Peacock et à Jack Wiseman (1961) leur théorie de l'« effet de déplacement » ou « effet cliquet » dans les dépenses publiques. En bref, selon cette hypothèse, alors que les dépenses publiques sont raisonnablement stables en temps normal, elles peuvent être extraordinairement gonflées en période de guerre ou de crises ; en outre, puisque leur « rigidité » les incite plutôt à monter qu'à descendre, elles vont probablement se maintenir à des niveaux élevés. Par conséquent, avec le temps, les dépenses publiques en pourcentage du produit national brut s'inscriront sur une courbe en escalier.

Au cours des cinquante dernières années, l'élément qui a le plus fortement contribué à l'expansion des budgets publics a sans doute été la croissance continue de la fourniture de services publics et de la redistribution des revenus par le biais de l'État providence. Les premiers pas ont été faits immédiatement après la guerre mais l'expansion la plus notable s'est produite plutôt dans la dernière partie des *trente glorieuses*, marquées par un taux de croissance sans précédent. Étant donné que les effets d'escalier inhérents aux différents systèmes de transfert étaient suffisamment forts pour résister aux pressions à la baisse découlant du ralentissement de la croissance économique, les dépenses publiques, en pourcentage du produit national brut, ont continué à augmenter, y compris dans les décennies qui ont suivi. De nombreux pays ont alors enregistré des déficits budgétaires exceptionnels et les décideurs politiques ont été contraints de reconsidérer beaucoup d'éléments des systèmes de bien-être mis en place. Les deux dernières décennies en particulier ont constitué une période d'austérité et de réorientation, avec de multiples efforts pour « réinventer la gestion publique » et introduire une plus grande efficacité dans des programmes de redistribution et de services publics.

Même si l'on prend en compte de tels efforts, on ne peut qu'être frappé par la façon dont l'État a réussi à maintenir son emprise dans les économies industrielles modernes. Pourtant, nombreux sont ceux qui ont affirmé que les taux de croissance seraient irrémédiablement compromis si les dépenses gouvernementales excédaient un certain niveau. Au début du siècle dernier, l'économiste français Leroy-Beaulieu a calculé que l'impôt maximum qu'un État moderne pouvait prélever était de 12 % à 13 % du produit national brut. Quelques décennies plus tard, son collègue australien, Colin Clark, a fixé le plafond fiscal d'une économie florissante aux alentours de 25 % de son produit national brut (Johansen, 1968). Au cours des dernières décennies, des économistes favorables au secteur public en particulier ont tenté d'estimer l'impact pernicieux des « coins fiscaux » et des « pertes sèches » sur la capacité de croissance de l'économie.

S'il est certes plus que probable que les niveaux élevés d'imposition et certaines formes de prélèvements fiscaux ont ralenti le développement économique de certains pays, l'expérience des années 80 et 90 indique cependant clairement que l'expansion des marchés et l'interventionnisme de l'État ont



© OCDE 2001

généralement poursuivi leur coexistence pacifique sinon symbiotique. La longue liste des initiatives des autorités publiques, ainsi que le fardeau fiscal correspondant, qui ont eu pour effet de freiner la croissance économique doit être complétée par une liste, probablement pas beaucoup plus courte, des actions de ces mêmes organismes qui elles ont pour effet de stimuler ou de faciliter les activités du secteur privé. On trouverait dans cette dernière liste les services de base indispensables aux entreprises (infrastructure, sécurité, respect des contrats, contrôle et gestion des risques, etc.) mais aussi des services humains nécessaires pour soutenir la consommation, l'offre de travail et le développement social. On est en droit de se demander si un niveau élevé d'activité économique peut effectivement être maintenu sans les efforts incessants des pouvoirs publics à différents niveaux pour organiser une demande collective et stimuler la demande privée par le transfert de pouvoir d'achat. Bien que nous ayons encore beaucoup à apprendre sur la nature des liens qui existent entre la création de richesse et les diverses formes d'institutions et d'activités gouvernementales, ils sont clairement plus intriqués et complexes qu'on ne l'imaginait auparavant.

## 2. Les unités et les niveaux de gouvernance

En décembre 1991, les chefs d'État et de gouvernement de douze pays indépendants se sont rencontrés à Maastricht pour créer l'Union européenne. Presque au même moment, dans une réunion qui avait lieu à proximité de Minsk, une autre union était dissoute en douze États indépendants. Il y a eu par ailleurs d'autres changements dans le système des États européens au début des années 90, tels que l'émergence de cinq États souverains sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et la partition pacifique de la Tchécoslovaquie en deux États indépendants. Dans d'autres cas, une plus grande autonomie a été consentie à des niveaux d'administration infranationaux par le transfert d'autorité à des institutions régionales, comme ce fut le cas en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Au Kosovo, des demandes similaires ont été obstinément rejetées, entraînant la région dans un cercle vicieux de rébellion, de répression et de nettoyage ethnique.

Ces exemples récents illustrent la fluidité de l'organisation territoriale de la gouvernance. En 1500, on comptait environ 1 500 unités politiques souveraines en Europe. Un siècle et demi plus tard, à la signature des traités de Westphalie, il existait quelque 300 territoires indépendants, évêchés et villes libres seulement en Allemagne. Les empires qui ont fini par absorber nombre de ces unités, grandes et petites, étaient très hétérogènes non seulement par leur composition ethnique mais aussi par le niveau de l'autorité qu'ils exerçaient sur les différentes parties de leur territoire. De nombreux types d'immunité, de liberté ou d'autonomie locales survécurent dans ces empires composites. De plus, des tendances hégémoniques et centralistes se manifestèrent et mirent en danger la survie de vastes empires, notamment pas les réactions séparatistes et nationalistes qu'elles engendrèrent.



© OCDE 2001

Les systèmes de gouvernance qui caractérisent le monde moderne sont inextricablement liés aux différentes vagues de nationalisme qui ont déferlé sur tous les continents au cours des deux derniers siècles. La séquence chronologique de la construction de l'État et de la Nation a différé selon les pays ; on a vu aussi bien des « Nations en quête d'un État » que des « États en quête d'une Nation ». En outre, le besoin profondément ressenti de cohésion sociale et culturelle a toujours sous-tendu les efforts destinés à consolider les systèmes politiques légitimes. Ce que l'anthropologue Benedict Anderson a appelé « communautés imaginées » dans le titre même d'un célèbre ouvrage a joué un rôle important en renforçant les fondements du gouvernement moderne.

Une démocratie ne peut pas survivre sans *dêmos*. Sauf si la cohésion de l'électorat est maintenue par un sens de *Schicksalsgemeinschaft* (communauté de destin), un héritage commun et une destinée commune, les autorités politiques rencontreront de grandes difficultés à faire appliquer leurs décisions. Alors que les gouvernements tiennent leur légitimité de diverses sources – telles que les procédures constitutionnelles par lesquelles ils sont élus ou désignés, la qualité des services qu'ils fournissent, et la déférence qu'ils peuvent inspirer en démontrant leur impartialité et leur respect de la loi – ils ne peuvent se passer d'un certain degré de fidélité culturelle de la part des citoyens envers la communauté politique qui constitue l'État.

Par analogie avec l'« effet de cliquet » mis en évidence par Peacock et Wiseman, on peut raisonnablement supposer que le sens de l'identité nationale est renforcé en période de guerre et que cet esprit de communauté exacerbé peut se perpétuer dans une certaine mesure dans les périodes de paix qui suivent. En recherchant les éléments moteurs de l'État providence qui a caractérisé la deuxième moitié du XX$^{e}$ siècle, il convient de s'intéresser non seulement aux facteurs économiques mais aussi aux facteurs institutionnels et idéologiques. La richesse a certainement joué un rôle crucial : c'était en effet la première fois dans l'histoire qu'une société pouvait offrir aux individus une scolarité de longue durée, la couverture des soins de santé et la garantie des revenus. La machine politique et administrative dont elle disposait lui a aussi permis d'organiser ces services. Mais d'autres valeurs ont aussi été décisives. Outre les courants sous-jacents tels qu'une foi implacable dans le progrès ou un penchant pour la technologie et l'ingénierie politiques, une condition préalable clé pour l'émergence d'un État providence – sans oublier l'important levier fiscal nécessaire à sa mise en place et à son maintien – a été le sens de cohésion et de solidarité nationales qui avait pris racine après de nombreuses décennies de consolidation de l'État.

A mesure que les systèmes de gouvernance évoluent et que les interactions entre les différents niveaux d'autorité politique se modifient, on s'est interrogé sur l'effet que ces changements pouvaient avoir sur le sens de l'identité et sur la loyauté des citoyens. Il n'y a aucune raison de croire, cependant, que les



© OCDE 2001

évolutions dans le soutien apporté par les citoyens et dans leur identification avec les différentes unités doivent nécessairement se produire dans un cadre à somme nulle. L'émergence progressive d'une identité européenne commune, suivie de près dans des études d'opinion périodiques, ne semble pas avoir atténué le sens de la fidélité envers l'État-nation, et il n'y a pas non plus nécessairement de rivalité majeure entre les identités locale, régionale et nationale. Il est vrai que la tactique de certains mouvements en faveur de l'autonomie régionale les a entraîné à lancer oralement des défis aux institutions centrales, mais leurs stratégies à long terme privilégient généralement une certaine forme de compromis avec le gouvernement national. Les identités et les fidélités à des territoires de différentes tailles peuvent très bien se cumuler.

En ce qui concerne les ressources mises à la disposition des divers niveaux d'administration, on est malheureusement davantage fondé à craindre qu'elles ne soient pas illimitées et qu'elles doivent être partagées rationnellement. Les États industriels modernes acheminent une part considérable des ressources publiques disponibles vers le niveau local soit par transfert de recettes budgétaires, soit par des délégations de compétence en matière fiscale. Toutefois, cela ne les empêche pas de maintenir une mainmise relativement forte sur de nombreuses activités locales au travers de mécanismes de régulation, dont les procédures d'inspection et de contrôle. La distribution des dépenses publiques entre les différents niveaux de l'administration ne reflète pas convenablement la distribution de l'influence et de l'autorité. On ne peut pas davantage s'appuyer sur les distinctions habituelles entre entités unitaires et fédérales ou « jacobines » et les traditions décentralisatrices pour se faire une idée de l'étendue réelle de l'autonomie locale et régionale. En dépit du manque de mesures précises, tout porte à croire que les niveaux d'administration infranationaux tendent à gagner du terrain à long terme, en particulier dans les pays où le gouvernement national exerçait dans le passé un contrôle direct sur tous les aspects de la prestation de services publics dans le moindre détail.

Ce recul supposé d'influence s'accompagne-t-il d'une perte correspondante d'autorité ? Selon certains analystes, l'État moderne est pris entre deux forces antagonistes : des collectivités locales et régionales plus déterminées à jouer un rôle, d'une part, et la dynamique des réglementations internationales et supranationales, d'autre part. Dans une variante de cette hypothèse, certains voient l'État comprimé entre différentes formes de forces de marché : de l'intérieur, par un retour de l'individualisme qui propose de reprivatiser un certain nombre d'instruments de politique collective et, de l'extérieur, par l'inexorable poussée de la mondialisation économique qui limite, de plus en plus, la marge de manœuvre des décideurs politiques nationaux.

De nombreuses facettes des avancées technologiques récentes semblent confirmer ces hypothèses. Au fur et à mesure que la mobilité augmente, l'accès à l'information explose littéralement, et la demande des consommateurs pour des



© OCDE 2001

biens et des services se diversifie en montant le fameux escalier de Maslow. On pourrait parfaitement imaginer que l'uniformisation et l'homogénéisation, qui étaient auparavant des ingrédients de base de la gouvernance dans de nombreux domaines, vont probablement se heurter à une résistance croissante. Dès lors que les individus sont moins disposés à accepter d'être régentés, on pourrait bien assister à un affaiblissement de la soumission et de la loyauté civique traditionnelles. En même temps, cependant, les nouvelles technologies et l'interdépendance économique croissante font naître des craintes quant aux abus potentiels, craintes qui se traduisent rapidement par une demande accrue de contrôle et de surveillance par les pouvoirs publics. On peut donc constater comment une aversion grandissante pour l'interventionnisme de l'État va de pair avec un souci croissant de sécurité qui stimule la demande pour davantage de gouvernance afin de contrôler les autres individus.

## 3. L'usage et l'abus de la gouvernance

L'ambiguïté suscitée par la gouvernance n'est certainement pas un phénomène nouveau. Étant donné les coûts du respect des réglementations et la charge fiscale que les gouvernements imposent à leurs administrés, on peut comprendre que l'autorité séculaire ait souvent été acceptée davantage comme un mal nécessaire que comme quelque chose de désirable en soi. En tant qu'« entrepreneurs » chargés de la protection des citoyens, les dirigeants étaient tolérés parce que l'alternative était beaucoup moins agréable – on craignait en effet l'anarchie ou un autre « entrepreneur » plus oppressif et impitoyable. Tout au long de l'histoire des gouvernements, de nombreux régimes se sont aussi constitués au travers d'alliances stratégiques, comme c'est le cas lorsque des dirigeants s'associent avec certains milieux économiques pour faire pièce aux revendications d'autres catégories.

L'acceptation à contrecœur de la gouvernance pour se protéger de formes de domination moins souhaitables explique pour une large part la préoccupation continuelle des mécanismes de contrôle dans la théorie politique. Depuis qu'Aristote a mis en évidence un processus régulier de dégénérescence des régimes, on a constamment préconisé des méthodes et des mécanismes pour contrecarrer ces tendances inhérentes aux systèmes politiques. Le début du constitutionnalisme moderne a emprunté à la physique l'idée des poids et contrepoids, à la biologie le concept d'une division organique des fonctions du corps politique, et à la jurisprudence la notion d'obligations contractuelles dans la sphère publique. Toutes ces métaphores ont fourni l'inspiration nécessaire à l'invention des institutions et des procédures visant à encadrer l'exercice du pouvoir politique, surtout sous la forme de mécanismes de contrôle juridictionnel des décisions administratives et de corps représentatifs constitués au moyen d'élections périodiques.



© OCDE 2001

Avec l'implacable croissance du pouvoir étatique au cours du XXe siècle, les doctrines jumelles d'État de droit et de démocratie pluraliste sont devenues des outils indispensables pour freiner les tendances à l'excès de zèle en matière de gouvernance. L'État de droit (ou *Rechtsstaat*), tel qu'il résulte de la jurisprudence du XIXe siècle, contient une série de préalables applicables à tout système légal civilisé, comme l'objectivité, la prévisibilité, l'égalité de traitement des différents acteurs, et le respect de la hiérarchie normative qui met les règles constitutionnelles au-dessus de la législation ordinaire et requiert des acteurs politiques à tous les niveaux qu'ils se soumettent aux règles de procédure établies (Forsthoff, 1968 ; Troper, 1993 ; Petersson, 1996). Ces prémisses de base ont influencé non seulement la législation et la jurisprudence nationales mais aussi le droit international, dont la Cour européenne des Droits de l'Homme est l'un des principaux gardiens.

Si l'on examine l'impact de la démocratisation sur la gouvernance au XXe siècle, on constate qu'il y a plusieurs processus dialectiques à prendre en considération. D'un côté, il est clair que la consolidation des institutions parlementaires a introduit des contraintes à la liberté d'action des gouvernements. D'un autre côté, l'extension du suffrage et l'évolution des législatures vers des corps représentatifs plus puissants et plus efficaces a aussi accru la légitimité des systèmes politiques et, par conséquent, facilité l'expansion sans précédent du secteur public ainsi que la portée de la gouvernance. Le contrôle parlementaire s'est révélé être une arme à double tranchant, frappant aussi bien une gouvernance capricieuse que la résistance au développement de l'autorité politique.

La prolifération des institutions démocratiques a été l'une des plus remarquables caractéristiques de l'histoire du XXe siècle. Lorsque James Bryce a entrepris son étude des démocraties modernes après la Première Guerre mondiale, il n'a trouvé que six pays dans le monde répondant à ses critères. Jusque dans les années 80, une partie considérable du monde était gouvernée par des régimes à parti unique qui prétendaient avoir dépassé les idées ataviques de pluralisme démocratique. De nos jours, seule une poignée d'États se cramponnent encore à cette doctrine, même si l'un d'entre eux est le plus grand pays du monde. Bien que cette conversion presque universelle aux idéaux démocratiques n'ait pas encore été accompagnée de la consolidation des institutions, des procédures, des habitudes et des réflexes démocratiques dans tous les pays ayant accompli cette transition, un départ impressionnant a cependant été pris, et les fondations ont été posées pour de nouveaux modes d'interaction entre les électorats, les corps législatifs et les autorités exécutives.

En quoi ce développement affecte-t-il la qualité de la gouvernance ? Les démocraties ne sont certes pas immunisées contre l'abus d'autorité, l'exploitation des moyens publics à des fins privées, le manque de vision à long terme en politique, l'intrusion excessive de l'État dans la vie des citoyens, ou toute autre forme reconnue de mauvaise administration. Les scandales politiques qui touchent les



© OCDE 2001

États démocratiques sont des ingrédients habituels de la presse. Si ce type d'information est probablement de nature à altérer la confiance des citoyens dans leurs hommes politiques et leurs institutions, il n'en reflète pas moins la capacité des systèmes démocratiques à déceler leurs faiblesses et à s'autocorriger.

Plusieurs éléments concourent à ce résultat. L'un d'entre eux est le rôle important que joue, dans la politique démocratique, une opposition légitime et protégée qui instille une certaine dose de saine prudence dans l'action du gouvernement grâce à son examen critique. Une autre condition-clé du maintien de normes de gouvernance raisonnables est la liberté des médias, qui ne peut, évidemment, être effective que si les conditions économiques préalables sont aussi remplies. Un troisième élément réside dans l'existence d'institutions et de procédures de contrôle spécifiques, comme les pratiques d'audit constitutionnelles, les médiateurs, les enquêtes parlementaires, les obligations de rapport, etc. Aucun de ces éléments n'a le même poids dans les sociétés autoritaires, dans lesquelles les mécanismes de contrôle servent principalement à renforcer la position dominante du leadership établi.

Grâce à sa capacité d'autocorrection, le système démocratique de gouvernance est bien mieux armé que les autres formes de gouvernement pour absorber les informations nouvelles et s'adapter aux changements. A l'occasion de ses recherches sur l'approvisionnement alimentaire des pays pauvres, Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998, s'est rendu compte que les famines étaient moins liées aux catastrophes naturelles qu'aux calamités frappant les sociétés non démocratiques à cause de politiques répressives ou d'une mauvaise distribution des ressources politiques. Lorsque les récoltes venaient à manquer dans les démocraties, il n'était pas aussi facile de négliger les victimes, ce qui conduisait à prendre des mesures pour leur apporter une aide d'urgence (Sen, 1995).

Alors que les mécanismes de contrôle démocratique se sont révélé des outils indispensables pour contraindre une gouvernance excessive ou peu judicieuse, l'exposition accrue à la concurrence a joué dans le même sens. Bien que beaucoup d'activités publiques soient encore entreprises dans un environnement protégé de type monopolistique, une part de plus en plus importante du secteur public est désormais soumise à différents types de pressions du marché. En tant qu'employeur, le secteur public ne peut pas faire abstraction des conditions offertes sur le marché du travail privé, et en tant que prestataire de services, il doit aussi surveiller ses concurrents. Avec l'accroissement de la mobilité physique et les tendances en faveur de la privatisation – plus particulièrement dans les dernières décennies – ce type de contrainte sur les activités publiques a pris de l'importance. Pour utiliser la célèbre typologie d'Hirschmann (1970), l'« option de sortie » exerce une pression beaucoup plus forte sur la gouvernance dans de nombreux domaines alors que l'« option de la voix » conserve son rôle central dans tous les domaines où les autorités publiques maintiennent encore un monopole virtuel.



© OCDE 2001

## 4. Les techniques de gouvernance

Les techniques de gouvernance évoluent avec les autres technologies. Cinq exemples nous permettront de l'illustrer :

- les innovations dans le domaine de l'armement et de la stratégie militaires ont, en plusieurs occasions, favorisé l'amalgame d'unités politiques ou la création d'alliances en donnant aux grands pays ou pactes un avantage sur les petits ;
- la « révolution numérique » – l'évolution des calculs, de la comptabilité, de l'enregistrement, des statistiques et des autres techniques quantitatives – a donné aux gouvernements une bien meilleure information diagnostique sur leurs propres sociétés et de nouvelles méthodes d'exercice du contrôle sur les subordonnés, les entreprises et les sujets ;
- les nouvelles techniques de duplication rapide de documents (stencils, photocopies, etc.) ont introduit un mode de délibération entièrement nouveau au sein des structures décisionnelles en fournissant aux participants une masse d'informations avant les réunions. En outre, les discussions se déroulent d'une toute autre manière lorsque les données essentielles sont « sur la table » et ne doivent pas être exposées oralement comme c'était le cas auparavant ;
- la prolifération des ordinateurs personnels et l'émergence du réseau électronique mondial (le « web ») offrent des possibilités entièrement nouvelles pour nouer des contacts, diffuser de l'information et, inversement, accéder à l'information. On ne sait pas encore très bien comment ces possibilités seront exploitées, mais il est fort probable qu'elles influeront sensiblement sur les modalités des systèmes démocratiques tout comme sur le fonctionnement de l'administration publique ;
- le flux interrompu d'images véhiculées par les médias visuels, et en particulier la télévision, a affiné les perceptions que nous avons des conditions de vie de sociétés proches et éloignées, et radicalement transformé les modes de communication avec les sphères politiques et administratives.

Ces exemples nous apprennent que les *outils physiques* de gouvernance jouent un rôle important dans la portée et l'impact de l'action des autorités politiques, ainsi que dans la manière dont elles peuvent influencer et contrôler les conditions et les processus sociaux, économiques et moraux. Mais il existe aussi des *outils mentaux* dans la pratique de la gouvernance, un large éventail d'hypothèses sur la nature humaine et le comportement organisationnel, sur les buts et les moyens de la politique et de l'administration. Du *Fürstenspiegel* médiéval aux traités modernes d'analyse politique, on a accumulé une énorme expérience qui



© OCDE 2001

reflète les enseignements des succès et des échecs passés de l'administration. L'art de gouverner s'est toujours inspiré de l'art de l'imitation créative.

Quels sont les processus d'apprentissage à l'œuvre de nos jours ? A vrai dire, nous sommes encore occupés à digérer l'expérience du XXe siècle. Aucune doctrine vraiment différente n'a encore émergé de cet exercice mais on peut peut-être discerner des éléments ou des blocs de conception de futures théories, en particulier dans la littérature qui s'attache à « réinventer le gouvernement » et à prôner « l'*entreprenariat* public » (Osborne et Gaebler, 1992). De nombreuses contributions récentes à la discussion sur le contrôle démocratique et administratif s'intéressent aux mérites relatifs de ce que j'appellerais la *gouvernance dure* et la *gouvernance molle*.

La gouvernance dure opte pour une variété de méthodes de direction fondées sur des objectifs clairement déterminés, des instructions rigoureuses et un suivi méticuleux. Les organisations militaires, les systèmes politiques totalitaires, et les industries organisées sur les principes du taylorisme et de la gestion scientifique représentent les archétypes de la gouvernance stricte. De nombreux éléments de cette stratégie réapparaissent dans la vague de propositions et de réformes regroupées sous le terme de « nouvelle gestion publique », qui se caractérise par sa tendance manifeste à imiter le secteur privé. Dans ce que l'on a appelé « néo-taylorisme », l'accent est mis en particulier sur le contrôle au travers de l'information économique et financière, l'évaluation des coûts de tout ce qui est produit dans le secteur public, le contrôle des performances individuelles et l'utilisation active des récompenses et des incitations (Keraudren et van Mierlo, 1998). Ces méthodes combinent une orientation forte vers le but à atteindre avec une idée relativement pessimiste ou sceptique de la nature humaine. L'idée est que laissés à eux-mêmes, les individus privilégient leurs propres desseins et négligent ceux de leur organisation, ce qui impose de mettre en place des cadres stricts, d'œuvrer activement pour renforcer la motivation et d'assurer d'une surveillance vigilante.

A l'opposé, la gouvernance molle repose sur une vision moins pessimiste de la nature humaine et elle est associée à des idées plus agnostiques et empiristes quant au choix des moyens et des buts organisationnels. Dans la théorie de la gestion, cette ligne de pensée est représentée par l'école des relations humaines avec sa foi dans la créativité et le potentiel de développement des employés, ainsi que dans leur participation volontaire à des projets de groupe. On dit des organes politiques fonctionnant sur ce type d'hypothèses qu'ils pratiquent une « démocratie consensuelle » ou une « gestion amiable ». La gouvernance molle repose sur la confiance, les signaux subtils et les environnements coopératifs. Elle a tendance à recourir aux recommandations et à la « loi tacite » davantage qu'aux ordres et aux régimes stricts. Les concepts clé sont l'innovation, l'adaptabilité et la capacité d'apprentissage. Les organisations devraient de préférence être non hiérarchisées si ce n'est entièrement remplacées par des réseaux d'acteurs indépendants.



© OCDE 2001

La recherche d'alternatives à la gouvernance dure était liée au débat, toujours ouvert, sur les limites de la capacité de contrôle de l'État. Au milieu des années 70, on s'est beaucoup intéressé aux concepts de « gouvernabilité » et d'« ingouvernabilité » (analyses de pays dans King *et al.*, 1976, Scheuch, 1976 et Boelsgaard, 1975 ; Survols dans Crozier *et al.*, 1976 et Rose, 1976). On entendait fréquemment dire que la bureaucratie était devenue si lourde et si complexe qu'elle échappait au contrôle des autorités de l'État. Plus récemment, une ligne d'analyse inspirée de Foucault a commencé à faire référence à l'éventail et aux méthodes de contrôle public dans divers domaines au travers de la notion de « gouvernementalité » (pour un aperçu de cette littérature, voir Smandych, 1999).

Y a-t-il une tendance durable de passage d'une gouvernance dure à une gouvernance molle ? Alors que certains indices semblent l'indiquer, on peut aussi observer un modèle cyclique dans le choix des méthodes de direction. Chaque stratégie engendre des mécontents. La gouvernance dure est critiquée à cause d'une réglementation excessive, d'une paperasserie tatillonne, d'échecs gouvernementaux et de l'interventionnisme bureaucratique. Avec la gouvernance molle, au contraire, il y a toujours le risque que la confiance se transforme en crédulité et que des arrangements souples entraînent laxisme, gaspillage et corruption. Dans les deux systèmes, le besoin de correction peut inverser la direction du balancier.

Mais dans quelle direction le balancier va-t-il aller si les deux réactions coïncident ? Cela semble être la situation fâcheuse dans laquelle se trouve la Commission européenne, qui doit faire face à deux fortes critiques. D'un côté, on s'inquiète des fraudes et des détournements de fonds communautaires à des fins illicites, mais de l'autre côté, on se plaint régulièrement des retards de paiement des contributions communautaires et des nombreux obstacles techniques qui persistent au sein des procédures administratives de la Commission. Pour essayer de répondre à ces demandes simultanées d'augmentation et de diminution des contrôles, Niel Kinnock a présenté un rapport, intitulé « Réforme de la Commission », qui promettait de réduire la bureaucratie et de simplifier les procédures mais qui propose surtout de nouveaux mécanismes de planification et de notification. Bien que ces mécanismes visent à accroître la transparence et à faciliter la définition des priorités, il est probable qu'ils créeront une charge administrative supplémentaire (Commission européenne, 2000).

« La réforme de la Commission » est une étude qui reflète l'influence continue des tendances de l'administration publique qui ont connu leur apogée dans les années 60 et 70 avec la planification stratégique et l'établissement de budgets-programmes. Elle cherche à rendre cohérente une organisation qui semble trop éclatée et hétérogène et insiste sur la nécessité de mieux coordonner le travail d'évaluation et de rendre compte des résultats de façon plus systématique. Elle propose de mettre en place une « fonction de planification stratégique et de programmation » pour faciliter l'introduction d'une « gestion par



© OCDE 2001

activités » reposant sur un « système de gestion de ressources intégré ». Parallèlement, elle préconise de tirer tout le parti possible de techniques telles que la décentralisation et la sous-traitance. Il s'agit là d'une tendance plus récente, caractéristique de la « nouvelle gestion publique » qui met l'accent sur la stricte séparation des différentes fonctions publiques (telles que la réglementation, la surveillance et la production) et qui s'en remet au secteur privé pour fournir des services qui étaient assurés auparavant par des organismes publics.

Cette nouvelle gestion publique s'inspire aussi grandement du secteur privé dans ses efforts pour rationaliser l'appareil de l'État. Les autorités publiques ont tenté de s'ajuster à la culture moderne des affaires, en intégrant dans leurs pratiques un éventail de méthodes empruntées au commerce et à l'industrie des services privés. Cette convergence de techniques de direction a gommé la frontière traditionnelle entre les secteurs privé et public, étendu la zone grise d'activités mixtes ou intermédiaires, et créé un tissu uniforme d'institutions gouvernementales, quasi gouvernementales, quasi non gouvernementales et non gouvernementales aux différents niveaux géographiques – local, régional, national et international. Les mécanismes corporatifs conservent leur raison d'être dans cet environnement fluide et s'adaptent avec succès à de nouvelles fonctions, telles que le *lobbying* au niveau européen ou la participation aux partenariats régionaux mis en place pour guider la mise en œuvre de la politique structurelle de l'UE.

## 5. Conclusions : le message de Lorenzetti

A l'entrée du Palais public, en venant de la magnifique place conchoïdale de Sienne, on peut encore admirer deux fresques du XIVe siècle d'Ambrogio Lorenzetti, terminées seulement quelques années avant la mort du peintre emporté par la peste noire. Sur le mur représentant un *buon governo*, une combinaison d'allégories et de scènes d'une vie quotidienne sereine illustrent comment l'entente et le travail assidu peuvent apporter la richesse aussi bien à la ville qu'à la campagne. Sur le mur opposé, les souffrances du *mal governo* sont stigmatisées par les querelles, le crime, la cruauté et la violence.

Le message de Lorenzetti n'a rien perdu de son actualité : la gouvernance est importante. Les valeurs et la richesse en dépendent. La manière dont les sociétés sont gérées affecte leur état moral aussi bien que les conditions de l'expansion économique et du bien-être social. La bonne gouvernance demeure une condition nécessaire pour de nombreuses formes de croissance alors que les diverses caractéristiques de la mauvaise gouvernance – corruption, gaspillage, abus de pouvoir et exploitation des moyens publics à des fins privées – tendent à diriger les nations malchanceuses dans la spirale vicieuse du déclin, de la désorganisation et de la destruction.



© OCDE 2001

Dès lors que l'information circule à la vitesse d'un clic sur une souris d'ordinateur, les bonnes pratiques ne sont pas les seules choses qui sont maintenant répandues plus efficacement. Les nouvelles technologies donnent de nouveaux pouvoirs aux gouvernements, mais aussi aux organisations et aux individus qu'ils essaient de contrôler. Dans les sociétés mobilisées, les groupes de défense font valoir leurs intérêts avec beaucoup de vigueur et des techniques très évoluées. Ce sont, pour la gouvernance, de nouveaux défis à relever dans le siècle à venir.

Atténuer les tensions des groupes a toujours constitué une fonction cardinale des institutions politiques, mais les gouvernements doivent aussi faire face à la tâche plus subtile de répondre à nos contradictions internes, c'est-à-dire aux conflits d'intérêt inhérents à la nature humaine. Aucun être humain n'est entièrement exempt d'ambiguïté sur les questions de politique essentielles :

- En dépit de critiques constantes envers les excès des gouvernements lourds, les électorats des pays industriels modernes se rallient encore fermement à l'État providence et ne peuvent se passer de ses avantages. Les suppressions d'avantages acquis rencontrent une vive résistance et ceux qui les introduisent sont souvent punis aux élections suivantes. Déjà dans leur capacité de contribuable, les mêmes citoyens qui insistent pour maintenir les avantages de l'État providence ne sont pas aussi disposés à les financer. Au fur et à mesure que les changements démographiques, les cycles économiques et les effets d'escalier inhérents concourent à augmenter les coûts des programmes établis, les hommes politiques sont fréquemment confrontés à des déficits publics croissants qui reflètent dans une grande mesure l'ambivalence de l'opinion publique.

- Avec une production industrielle moderne qui s'appuie sur un nombre toujours plus grand de composants et de techniques d'ingénierie, les craintes se succèdent et engendrent, de la part du public, de nouvelles demandes d'intervention pour maîtriser l'éventail croissant des risques. Dans une économie mondialisée, ces efforts requièrent souvent une coordination et une coopération intergouvernementales. Lorsqu'elles répondent à ces demandes, les autorités publiques s'exposent cependant à la colère des citoyens parce qu'elles sont accusées d'un excès d'ingérence et d'interventionnisme. Bien que tout le monde souhaite être à l'abri des menaces en matière de santé, de sécurité et d'environnement, les citoyens s'offusquent d'être régentés, et plus particulièrement par des autorités éloignées. De ce point de vue, les Européens réagissent aux instructions de Bruxelles avec la même aversion que les Américains par rapport aux instructions ou même aux suggestions bien intentionnées de Washington.

La mondialisation place les gouvernements devant un autre dilemme. Comme Mancur Olson l'a expliqué (2000), les marchés primitifs sur lesquels



© OCDE 2001

les marchandises sont échangées sur place sous forme de « transactions spontanées » ne sont pas aussi tributaires des cadres institutionnels et de la protection juridique que ceux sur lesquels les transactions s'effectuent dans le temps et à distance. Une économie mondialisée a donc particulièrement besoin d'une gouvernance efficace. Cependant, comme les bases d'imposition deviennent de plus en plus mobiles et insaisissables, il peut aussi être plus difficile de se procurer les ressources nécessaires pour financer ces services ou pour assurer la conformité avec des règlements et des décisions politiques.

Remarquable industrie de croissance pendant la période de l'après-guerre, le gouvernement demeure un déterminant crucial de l'expansion économique et de la cohésion sociale. Avec l'expérience du siècle passé qui nous donne à réfléchir, nous avons beaucoup appris quant à la capacité des gouvernements à faire le bien et le mal, et nous nous sommes profondément convaincus du besoin de les soumettre à un contrôle démocratique. Mais le contrôle est une entreprise complexe et extrêmement conflictuelle qui a de nombreux effets bénéfiques, mais aussi préjudiciables, et la meilleure manière de l'organiser et de l'exécuter restera probablement sujet à controverse. Le XX^e^ siècle nous a enlevé beaucoup d'illusions quant à la possibilité de prendre des raccourcis pour parvenir à un avenir meilleur. Mais, comme Lorenzetti l'a déjà démontré il y a sept cents ans, nous ne progresserons pas beaucoup dans ce sens sans un *buon governo*.



© OCDE 2001

## Bibliographie

BOELSGAARD, K. (1975),
*Den ustyrlige stat*, Copenhague.

BRECHT, Arnold (1932),
« Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben », *Grundfragen der Internationalen Politik* II.

BRYCE, James (1921),
*Modern Democracies*, I-II. London : Macmillan and Co.

BULLOCK, Alan et Maurice SHOCK (1967),
*The Liberal Tradition from Fox to Keyne*, Oxford : Oxford University Press.

COMMISSION EUROPÉENNE (2000),
*Réforme de la Commission*, Communication présentée par Neil Kinnock en accord avec le président et Mme Schreyer, 18 janvier 2000.

CROZIER, M. *et al.* (1975),
*The Crisis of Democracy: The Trilateral Task Force on the Governability of Democracies*, New York : New York University Press.

FORSTHOFF, Ernst (1968),
*Rechtstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

GUPTA, G.S. (1969),
« Public Expenditure and Economic Development – A Cross-Section Analysis », *Finanzarchiv* XXVIII.

HIRSCHMANN, Albert (1970),
*Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge : Harvard University Press.

JOHANSEN, Leif (1968-70),
*Den offentliga sektorns ekonomi*, Stockholm : Wahström et Widstrand.

KERAUDREN, Philippe et Hans van MIERLO (1998),
« Theories of Public Management: Reform and Their Practical Application », dans Tony Verheijen et David Coombes (dir. pub.), *Innovation in Public Management*, Cheltenham : Clarendon.

KING, Anthony *et al.* (1976),
*Why is Britain Becoming Harder to Govern?*, Londres : BBC.

NITTI, F.S. (1904),
*Principes de sciences des finance*, Paris : Bibliothèque internationale de droit public.



© OCDE 2001

OLSON, Mancur (2000),
*Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships.* New York : Basic Books.

OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992),
*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* New York : Plume.

PEACOCK, A.T. et J. WISEMAN (1961),
*The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton : Princeton University Press.

PETERSSON, Olof (1996),
*Rättsstaten*, Stockholm : Publica.

ROSE, Richard (1978),
*Ungovernability: Is There Fire behind the Smoke?*, Glasgow : Centre for the Study of Public Policy.

SCHEUCH, E. (1977),
*Is Germany Becoming Ungovernable?*, Glasgow : Centre for the Study of Public Policy.

SEN, Amartya (1955),
*The Political Control of Hunger*, Oxford : Clarendon.

SMANDYCH, Russell (éd.) (1999),
*Governable Places: Readings in Governmentality and Crime Control*, Aldershot : Ashgate.

TARSCHYS, Daniel (1983),
*Den offentliga revolutionen* (The Public Revolution), Stockholm : Publica.

TROPER, Michel (éd.) (1993),
*L'État du droit*, Paris : Presses Universitaires de France.

WAGNER, Adolph (1883),
*Finanzwissenschaft*, Leipzig : CF. Winter.



© OCDE 2001

*Chapitre 3*

# Tendances à long terme de la gouvernance mondiale : des traités de Westphalie à Seattle

*par*
*Kimon Valaskakis*
Université de Montréal, Canada

## Introduction

Le présent chapitre tend à montrer que nous nous trouvons actuellement à un tournant dangereux de notre histoire. Les institutions et mécanismes que nous avons mis en place pour gouverner la planète Terre risquent de s'effondrer, menace d'autant plus déconcertante que nous vivons dans une ère de prospérité inégalée. Ce qui manque, c'est un nouveau système de gouvernance internationale qui permette de réaliser les grandes espérances dont sont porteurs la mondialisation et les changements technologiques. Il ne s'agit pas seulement d'élaborer, ça ou là, un nouvel accord commercial ou d'investissement, ou encore d'établir un organe de réglementation de façon à garantir la sécurité alimentaire ou à combattre la pornographie sur Internet. Ce qui est en jeu c'est le fondement même de l'ordre mondial actuel, fondé sur les traités de Westphalie de 1648. Ces traités, qui ont mis fin à la guerre de Trente Ans, ont établi un cadre de relations internationales fondées sur l'inviolabilité du concept de souveraineté. Or cette inviolabilité du concept de souveraineté se trouve maintenant attaquée de toutes parts et aucun modèle satisfaisant n'a encore été proposé pour le remplacer. De ce fait, nous risquons de nous trouver face à un vide en matière de gouvernance, qu'il nous faudra combler dans un futur relativement proche si nous voulons préserver les progrès réalisés par l'humanité depuis la révolution industrielle.

A l'appui de cette thèse, ce chapitre retrace l'évolution du système de gouvernance internationale depuis les traités de Westphalie, qui marquent la naissance du système actuel de gouvernance internationale, jusqu'à Seattle où, en novembre 1999, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a tenté de lancer le cycle de négociations commerciales du millénaire. Cette conférence s'est terminée par un échec, apparemment parce que les diplomates qui siégeaient autour



© OCDE 2001

de la table n'ont pas pu se mettre d'accord sur les questions à examiner. En réalité, cette conférence était vouée à l'échec dès le départ, parce qu'elle se fondait sur des hypothèses qui étaient celles de l'ancien système westphalien, aujourd'hui devenu obsolète. Or, l'approche de Seattle, et ses hypothèses erronées, est reproduite dans d'autres conférences et réunions qui risquent, elles aussi, de se solder par un échec. Le véritable choix à opérer, semble-t-il, est le suivant : abandonner l'approche westphalienne pour adopter une approche complètement nouvelle, qui, au mieux, pourrait être très dangereuse, ou bien élaborer un nouveau paradigme westphalien et concevoir un ordre mondial qui soit à la fois désirable et réalisable.

Le présent chapitre comporte trois sections. La première examine le *modus operandi* de l'ordre international issu des traités de Westphalie (l'ordre international westphalien) au cours de la période allant de 1648 à la fin de la Seconde Guerre mondiale (1945). L'accent est mis sur ce que l'auteur considère comme les cinq piliers du système westphalien : 1) la primauté de la souveraineté nationale ; 2) l'importance du contrôle des territoires ; 3) le rôle-clé joué par les gouvernements des États-nations dans le système international ; 4) l'émergence d'un droit international fondé sur les traités signés par les États souverains ; et 5) en cas d'échec de toutes les solutions, le recours à la guerre, qui reste une méthode acceptable de résolution des conflits internationaux.

La deuxième section passe en revue les systèmes de gouvernance mondiale mis en place dans la seconde moitié du XXe siècle, de 1945 à 2000, caractérisée par les bouleversements induits par la mondialisation et par l'émergence d'une architecture complexe d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales (ONG). L'auteur émet quelques réserves sur ces systèmes, estimant qu'ils ne permettront pas, sous leur forme actuelle, de répondre aux défis de la mondialisation.

La troisième section, très courte, trace les orientations possibles : renoncer au vieux système westphalien et le remplacer par un système totalement nouveau, ou le rénover et le restructurer de façon à mettre en place un nouveau système westphalien mieux adapté aux réalités du XXIe siècle. L'instauration d'un nouvel ordre mondial sera longue et difficile, mais il n'y a pas d'autre solution que d'emprunter cette voie, où qu'elle mène, car celle que nous suivons actuellement conduit de toute évidence à une impasse.

## 1. Le *modus operandi* de l'ordre international westphalien, 1648-1945

### *Les trois systèmes de gouvernance internationale*

La gouvernance a été définie de diverses façons, comme l'exercice de l'autorité ou la répartition du pouvoir. Par essence, elle concerne les notions d'ordre et



© OCDE 2001

de prise de décision. L'opposé de la gouvernance est l'anarchie ou le désordre. La philosophie grecque oppose le Cosmos au Chaos. Un monde ordonné est un monde régi par des règles claires concernant l'utilisation légitime et efficace de l'autorité.

Le concept d'autorité n'est toutefois ni monolithique, ni homogène. L'autorité se mesure par degrés et se rapproche donc davantage de l'idée d'influence. L'autorité absolue est une fiction créée par les juristes, liée au concept de souveraineté, présentée comme le pouvoir ultime et indiscutable du souverain. Dans la réalité cependant, on observe très peu de cas de pouvoir absolu, mais seulement divers degrés d'autorité. L'influence qu'exerce par exemple le législateur qui cherche à empêcher certains comportements contestables, ou un parent qui essaie de convaincre un adolescent de faire ses devoirs, ou encore celle d'un général commandant ses troupes lors d'une bataille, peut être limitée par les circonstances et n'est presque jamais totale.

Si l'on applique le concept d'autorité au niveau continental ou planétaire, on peut avancer que trois principaux systèmes de gouvernance internationale ont été jusqu'à présent utilisés.

*Système 1 – l'hégémonie, c'est-à-dire le pouvoir d'un seul ou d'une coalition de puissances*

C'est le modèle de la P*ax*, celui de la P*ax romana* ou de la P*ax britannica*. Une puissance dominante (ou une alliance de puissances) impose un imperium et un ordre de paix, selon ses propres termes. Le concept de la P*ax* diffère d'autres concepts de paix tels que l'*eirene* des Grecs, le *salaam* arabe, le *shalom* juif et le *shanti* indien. Dans ces derniers cas, le mot est utilisé dans un sens de paix conviviale, obtenue par l'harmonie, l'amitié et la convergence des objectifs. Au contraire, la P*ax* dénote un système de droit et un ordre appliqué strictement par la puissance dominante. L'instrument de la Pax romana était la légion romaine, jusqu'à sa défaite ultime, tandis que celui de la Pax britannica du XIX$^{e}$ siècle a été la maîtrise des mers, etc. Dans la Pax, l'élément crucial est le mécanisme qui permet d'assurer l'ordre, tandis que dans la paix conviviale, l'élément principal est la convergence des objectifs.

*Système 2 – l'équilibre des pouvoirs*

Dans ce modèle, le pouvoir est limité par des contrepoids. Il n'y a pas d'arbitre universel, mais, à la place, il y a des acteurs individuels dont le pouvoir est limité par celui des autres. La démocratie est un exemple de système d'équilibre des pouvoirs dans lequel le droit de chaque acteur s'arrête quand il entre en conflit avec les droits et les prérogatives des autres. Dans le système démocratique, les conflits sont résolus par la règle de la majorité. Le système de marché est un autre exemple d'équilibre des pouvoirs, dans lequel la confrontation des



© OCDE 2001

forces de l'offre et de la demande permet d'obtenir un équilibre. Le mécanisme des prix est l'arbitre final qui permet de concilier des forces opposées et de réaliser un équilibre sur le marché. De la même façon, on verra que l'ordre international westphalien établit un système d'équilibre des pouvoirs fondé sur la souveraineté, qui est définie comme le pouvoir irréductible et inaliénable exercé par un certain nombre d'acteurs reconnus, au sein d'une juridiction bien définie. En cas de heurts entre les pouvoirs souverains, la résolution des conflits s'effectue soit par la négociation soit, en cas d'échec de celle-ci, par la guerre. Mais dans le système westphalien, la notion d'un règlement imposé par une instance supérieure n'existe pas. Il n'y a pas d'arbitres extérieurs au système.

*Système 3 – la répartition pré-établie du pouvoir*

Dans ce troisième système, le pouvoir est réparti selon un ensemble de critères prédéterminés. Le fédéralisme constitue un bon exemple de ce système dans lequel les juridictions du pouvoir central et des unités infranationales (États ou provinces) sont définies de façon précise bien que l'expérience montre que, dans la réalité, il peut y avoir de nombreux chevauchements. En principe, le système judiciaire joue alors un rôle d'arbitre et détermine la répartition adéquate des pouvoirs, sur la base de la constitution. Dans ce système de répartition pré-établie des pouvoirs, la constitution est l'élément principal. Avec les progrès de la mondialisation, les systèmes de répartition pré-établie des pouvoirs ont entraîné l'apparition d'organisations intergouvernementales telles que l'Union européenne et les Nations Unies. Mais, à ce stade, il n'existe pas de constitution mondiale ou d'initiatives de gouvernance mondiale, au-delà du système interétatique d'autorité déléguée. Celles-ci en sont encore à leurs tous débuts. Dans ce domaine, notre planète en est encore au stade des tâtonnements.

A noter que les trois systèmes de gouvernance décrits ci-dessus peuvent être combinés et associés et ne s'excluent pas les uns les autres. Par ailleurs, comme cela a été souligné plus haut, l'exercice de l'autorité n'est pas monolithique. Il peut y avoir des règles et des exceptions, des acteurs principaux et des francs-tireurs, des participants loyaux et des rebelles. La plupart des systèmes humains se caractérisent par une très grande fluidité et les systèmes de gouvernance ne constituent pas une exception.

### *La signification des traités de Westphalie*

Avant les traités de Westphalie, l'Europe, au début de l'époque moderne, était constituée d'empires sur le déclin, de seigneurs féodaux en phase de repli et d'une nouvelle classe de commerçants et d'entrepreneurs capitalistes. L'Église restait fort influente et était un instrument de la gouvernance européenne. Les traités de Westphalie de 1648 ont mis fin à la guerre de Trente Ans, première guerre paneuropéenne. La paix a été négociée, de 1644 à 1648, en Westphalie,



© OCDE 2001

dans les villes de Münster et d'Osnabrück. Aux termes de ces accords de paix, plusieurs pays ont reçu des territoires ou ont vu confirmer leur autorité sur certains territoires. Les pays étaient désormais habilités à conclure des traités entre eux ainsi qu'avec des puissances étrangères, à condition que l'empereur et l'empire n'en subissent pas de préjudice. Les princes de l'empire devenaient souverains absolus sur leurs propres territoires tandis que l'empereur du Saint Empire romain et la Diète étaient considérablement affaiblis. En résumé, la souveraineté d'environ 300 princes se substituait à l'autorité centrale de l'empire.

Les traités de paix ont mis fin à près de 150 ans de luttes interrompues en Europe et aux guerres de religions. Ils ont marqué un tournant dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des droits liés à la souveraineté. Alors que l'unique objectif des signataires des traités était de conclure la paix en Europe, ces traités ont eu pour effet inattendu d'établir un ordre mondial fondé sur le système des États. Cet ordre mondial qui s'est lentement mis en place a fini par englober toute la planète, atteignant probablement son apogée en 1945.

### *Les principes sous-jacents du système westphalien*

Il est important de distinguer entre les éléments originels des traités de Westphalie, c'est-à-dire des traités européens dont l'objectif était de mettre fin à une guerre régionale, et les principes westphaliens qui ont évolué par la suite, qui n'ont été inventés par personne, mais qui ont constitué les pierres angulaires de l'ordre mondial de 1648 à 2000. Alors que les traités avaient été signés par les ambassadeurs plénipotentiaires de l'époque, les principes westphaliens se sont progressivement mis en place au cours de trois siècles et demi, ont été périodiquement validés par de nouveaux traités mais n'ont jamais été regroupés en un document unique. Ces éléments constitutifs sont donc sujets à interprétation et peuvent être l'objet de débats entre érudits. L'étude de l'évolution de l'ordre mondial westphalien fait apparaître au moins cinq caractéristiques fondamentales que l'on peut décrire comme suit :

#### 1. *La primauté de la souveraineté*

Le terme « souveraineté », qui vient du latin *superanus*, a peu à peu pris un sens équivalent à celui de pouvoir suprême. En France, il a été utilisé par Jean Bodin afin de légitimer et de renforcer le pouvoir du roi de France en lutte avec les seigneurs féodaux. La doctrine du pouvoir de droit divin selon laquelle les rois ne sont responsables que devant Dieu et leur pouvoir ne peut être remis en question par les hommes, s'apparente étroitement au concept de souveraineté. Elle est à l'origine de la célèbre déclaration de Louis XIV : « L'État c'est moi ». A cette époque, le roi et l'État étaient indissociables. Par conséquent, après Dieu, le roi pouvait exercer un pouvoir absolu en toute légitimité.



© OCDE 2001

Si, à l'origine, la souveraineté apparaît comme une prérogative royale, le concept de souveraineté a ensuite progressivement évolué, au moins dans certains pays, et l'on se référera alors parfois à la doctrine de la volonté populaire, reflétant la volonté inaliénable du peuple. Les interprétations de John Locke, au XVIIe siècle, et de Jean-Jacques Rousseau, au XVIIIe siècle, relient la souveraineté à la démocratie, par le biais de la doctrine du contrat social selon laquelle le peuple est le détenteur ultime de la souveraineté. Il peut déléguer au gouvernement le pouvoir d'agir en son nom mais reste le maître ultime et peut retirer sa délégation de pouvoir par un vote qui aboutit à renvoyer le gouvernement. Selon la Constitution française de 1791, « la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible ». Cependant, qu'elle soit fondée sur le droit divin des rois ou sur la volonté inaliénable du peuple, la souveraineté est devenue la référence absolue en matière de relations internationales, le principe ultime sur lequel repose toute notion d'ordre international. La souveraineté est aux relations internationales ce que la vitesse de la lumière est à la physique d'Einstein : un absolu.

### 2. L'*importance du contrôle des territoires*

Dans le système westphalien, la souveraineté des nations s'exprime par le biais du contrôle du territoire, legs du principe féodal « nulle terre sans seigneur ». Dans le système féodal, la terre est le principal facteur de production, et son contrôle apporte à la fois la puissance économique et le pouvoir politique. Cette suprématie de la terre en quelque sorte, est un élément essentiel du système westphalien. Bien qu'au XIXe et plus encore au XXe siècle, l'industrie ait pris une importance beaucoup plus grande que l'exploitation de la terre, l'accent mis sur la territorialité et sur l'exercice de l'autorité territoriale est resté très fort. Au XIXe siècle, après le Congrès de Berlin, les grandes puissances européennes sont entrées en lutte pour la conquête de l'Afrique. La France est alors devenue le deuxième empire, après l'empire britannique, bien que les territoires qu'elle avait annexés en Afrique (principalement en Afrique de l'Ouest et dans les pays du Sahel) fussent pauvres en ressources et peu intéressants du point de vue économique. Toutefois, l'impératif territorial jouait un rôle suffisamment important au niveau des perceptions politiques pour assurer la popularité de l'expansion coloniale, même si elle conduisait à des déficits.

### 3. *Les principaux acteurs du système westphalien sont les gouvernements nationaux*

L'émergence d'États-nations dotés d'un pouvoir absolu, du moins au sens juridique, a accéléré le déclin de ceux qui détenaient le pouvoir avant la mise en place du système westphalien. Les grands perdants étaient les seigneurs féodaux, dont les châteaux n'étaient plus imprenables depuis l'apparition de la poudre à



© OCDE 2001

canon, et les empereurs du Saint Empire romain germanique délibérément mis à l'écart par les traités de Westphalie. Les autres perdants étaient le Pape et l'Église catholique, dont l'influence politique diminuait sensiblement. En mettant fin aux guerres de religion, les traités de Westphalie ont progressivement introduit le concept d'autorité séculaire et de séparation de l'Église et de l'État, qui fut par la suite inscrit dans les constitutions des pays démocratiques. Dans l'Europe féodale, la menace d'excommunication par décision du Pape était une arme terrifiante. Au XVIIIe siècle, elle était beaucoup moins redoutée.

Alors que les acteurs du système préwestphalien voyaient leur autorité s'affaiblir, les gouvernements des État-nations occupaient progressivement le devant de la scène. Au début, ces gouvernements se composaient seulement de rois et de princes et le pouvoir était héréditaire. Mais au XIXe et au XXe siècles, le pouvoir est passé au peuple lequel élit des gouvernements démocratiques et exerce le pouvoir par délégation. Selon le principe de la séparation des pouvoirs, l'autorité est répartie entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le gouvernement exerce la souveraineté au nom de la nation, et cet exercice est soumis à des mécanismes de contrôle. Dans le droit constitutionnel britannique, la souveraineté appartient non pas au peuple mais au Parlement, défini comme étant le roi réuni en conseil avec la Chambre des députés et la Chambre des lords. Toutefois, dans la plupart des autres pays, le détenteur ultime de la souveraineté est le peuple qui nomme et renverse les gouvernements par le biais du système électoral.

Aux XVIIe, XVIIIe et XIXe siècles, le développement économique de l'Europe a entraîné l'expansion du commerce international et l'expansion coloniale. Les agents économiques, tels que les grandes sociétés, ont alors pris une place plus importante. Mais dans la phase mercantiliste de l'ordre international westphalien et probablement pendant la plus grande partie du XIXe et du XXe siècles, l'économie est restée subordonnée à la politique, du moins dans les pays qui n'appartenaient pas au monde anglo-saxon. Sous le règne de Louis XIV, Jean-Baptiste Colbert a mis au point, avec un art consommé, des techniques de coordination de l'activité économique par l'État. Dans ce système, les sociétés sont assimilées à des armées qui attaquent les intérêts étrangers et conquièrent des marchés étrangers au nom du roi. L'économie apparaît alors comme un instrument de la politique. Les entreprises qui ne faisaient pas preuve de patriotisme étaient déchues de leur monopole d'État.

Cette subordination des intérêts économiques aux objectifs nationaux est restée une caractéristique dominante des relations internationales de la plupart des pays d'Europe de l'Ouest aux XVIIIe, XIXe et XXe siècles. Napoléon, Bismarck, Hitler, Staline et peut-être aussi de Gaulle, Mitterrand, Adenauer et Kohl plaçaient tous l'intérêt national au-dessus des intérêts économiques individuels.



© OCDE 2001

4. *Émergence d'un droit international fondé sur des traités entre pays souverains*

Avec l'intensification des relations internationales au XVIIIe et au XIXe siècle, le droit international s'élabore lentement, fondé sur deux sources : la première est pleinement compatible avec le principe de souveraineté et centrée sur la pratique de la signature de traités qui ont alors force de loi pour les pays signataires. Le droit international issu de ces traités entre pays ne fait que réaffirmer la primauté de la souveraineté dans la mesure où aucun pays souverain ne peut être contraint d'accepter ce à quoi il n'a pas consenti. Un pays peut certes être contraint à accepter certaines conditions à la suite d'une défaite militaire, mais son obligation ne court alors qu'à partir de la capitulation ou du traité de paix.

La seconde source du droit international est le droit naturel ou « droit des gens », en principe fondé sur des valeurs universelles, qui a été élaboré par des érudits tels que Hugo Grotius et quelques autres. Cette seconde source n'a été que rarement évoquée au cours des trois premiers siècles de l'ordre international westphalien, mais elle prend une importance croissante avec l'émergence des droits de l'homme, la répulsion suscitée par les crimes contre l'humanité, la reconnaissance du principe de l'autodétermination, etc. Toutefois, ce recours aux valeurs universelles comme sources du droit international reste l'exception plutôt que la règle, dans la mesure où n'étant pas intégrées à des traités, elles restent en dehors du courant général du système westphalien ; en effet, faire une trop grande place au droit naturel serait en contradiction avec le principe de la primauté de la souveraineté.

5. *Le recours à la guerre demeure un instrument reconnu des relations internationales*

Le maintien implicite du principe du recours à la guerre entre États souverains comme instrument légitime de la politique extérieure est un des aspects les plus surprenants de l'ordre westphalien. La célèbre formule de Clausewitz, « La guerre n'est que la continuation de la politique par d'autres moyens », était donc déjà très westphalienne dans sa forme et dans son contenu. L'apport des traités de Westphalie a consisté à introduire des règles pour mener la guerre. Bien qu'elle ne soit pas explicitement formulée dans les traités, la possibilité de guerre légitime entre les États découlait naturellement de la primauté de la souveraineté. E*n cas de désaccord entre deux États souverains, comme il n'y a pas de pouvoir supérieur à celui que confère la souveraineté, le conflit doit être résolu par la guerre*. De même qu'au XVIIIe siècle, les querelles entre aristocrates se réglaient par le duel, de même, la guerre entre États était considérée comme acceptable à condition qu'elle obéisse à certaines règles. Il existait des règles implicites de combat, des limitations concernant les types d'armes utilisés, des règles relatives à la victoire et à la défaite et d'une façon générale il était recommandé que les combattants se comportent en gentlemen durant toute la durée des opérations. On dit qu'au



© OCDE 2001

cours d'une célèbre bataille du XVIIIe siècle, les Français observant les règles de courtoisie appliquées lors des duels avaient invité leurs adversaires britanniques « à tirer les premiers ». Un stratège du XVIIIe siècle avait même avancé que l'issue des batailles pourrait se décider sans que le sang coule, simplement par d'habiles manœuvres. S'il était évident qu'une armée allait être évincée par les manœuvres de l'autre, son général, agissant en gentleman, devait avoir la courtoisie de se rendre, de même qu'un champion d'échec abandonnera la partie bien avant d'être fait échec et mat s'il est clair qu'il a perdu.

Au XIXe et au XXe siècle, ces règles détaillées ont été systématisées et l'on a notamment défini les règles applicables à la déclaration de guerre, à l'immunité diplomatique, au traitement des prisonniers, aux méthodes de capitulation, etc. Les conventions de Genève illustrent bien le principe westphalien du recours à la guerre, assorti des règles précises. Il en va de même de la charte des Nations Unies qui reconnaît la légitimité de la guerre dans certaines circonstances. Dans la guerre westphalienne, la capitulation inconditionnelle du pays vaincu est le moyen légitime de transférer juridiquement la souveraineté au pays vainqueur.

### *L'application des principes*, 1648-1945

La première phase de l'ordre international westphalien, dominée par l'émergence du mercantilisme en tant que système politico-économique, a duré, non sans vicissitudes, de 1648 à environ 1815. Accompagnant la montée en puissance des États-nations et l'expansion européenne outre-mer, le mercantilisme, en particulier tel que conçu et mis en œuvre par Jean-Baptiste Colbert dans la France de Louis XIV, est devenu l'instrument d'un étatisme poussé. L'État intervient dans tous les domaines de la vie économique. Il protège l'industrie nationale à l'aide de droits de douanes élevés, assure un solde positif de la balance des paiements en subventionnant les exportations, encourage la croissance démographique, augmente les disponibilités monétaires grâce à l'accumulation d'or et d'argent, et par-dessus tout, s'appuie sur des sociétés telles que la Société des Indes orientales, la Compagnie des Habitants, la Compagnie de la Baie d'Hudson, etc., afin de promouvoir l'intérêt national. Les sociétés mercantilistes étaient des monopoles créés par l'État pour servir et promouvoir la puissance royale. Dans le système mercantiliste, l'alliance entre l'État et les entreprises se fait avant tout dans l'intérêt de l'État.

Quand, en 1776, Adam Smith publie la Richesse des Nations, ses théories n'influent guère sur la pensée mercantiliste de l'Europe continentale. Seule la Grande-Bretagne prend alors des mesures en faveur du libre-échange et, en 1846, abolit symboliquement les *Corn Laws* (lois sur les céréales), mettant ainsi fin à la protection dont bénéficiait le secteur agricole qui ne doit compter désormais que sur son avantage comparatif. De 1648 à 1815, les principaux instruments de la



© OCDE 2001

gouvernance internationale sont : *a*) l'accroissement de la souveraineté économique des principaux protagonistes qui appliquent des politiques mercantilistes ; et *b*) la conduite de guerres périodiques mais limitées, déplaçant l'équilibre des pouvoirs. Il n'y a plus de pouvoir hégémonique ou impérial qui soit capable d'imposer une Pax. Les conflits du XVIIIe siècle, tels que la guerre de Sept Ans, les Guerres de succession d'Espagne et d'Autriche, etc., n'ont pas fondamentalement altéré l'équilibre des pouvoirs en Europe, bien qu'ils aient abouti à une importante redistribution des possessions coloniales. La France a alors perdu le Canada, entre autres colonies, et la Grande-Bretagne s'est imposée comme la puissance impériale dominante. La tentative de Napoléon d'unifier l'Europe par la force a presque réussi, mais en 1815, la bataille de Waterloo a mis fin à ces ambitions. Le XVIIIe siècle s'est achevé sans aucune perspective de Pax.

La deuxième phase de l'ordre international westphalien correspond à la période comprise entre 1815 et 1914. La formule de gouvernance internationale était une formule mixte. Un système d'équilibre des pouvoirs a été mis en place grâce à l'accord de paix conclu au Congrès de Vienne. Le système des congrès, qui est devenu une méthode de résolution des conflits, était le précurseur des organisations intergouvernementales contemporaines. Les grandes puissances se réunissaient périodiquement et réglaient leurs différends par la diplomatie. Mais ce qui garantissait réellement l'équilibre des pouvoirs en Europe au XIXe siècle, c'était la prééminence de la puissance coloniale de la Grande-Bretagne, qui était prête à intervenir pour protéger les plus faibles chaque fois que l'équilibre des pouvoirs était menacé. La Pax britannica qui assurait cet équilibre était un système subtil et implicite. Elle se manifestait davantage par des interventions négatives que par des initiatives positives. Ce système n'a cependant pas permis d'éviter la guerre car la Grande-Bretagne et la France ont combattu la Russie en Crimée au milieu du siècle dernier et la France, la Prusse et l'Autriche se sont livré bataille dans des affrontements successifs. Après la guerre franco-prussienne de 1870-71 et la cession par la France de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne, l'équilibre des pouvoirs s'est trouvé gravement compromis. Pour l'instaurer à nouveau, un système élaboré d'alliances s'est mis en place qui a fini par opposer en 1914 la Triple Alliance, unissant l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie à la Triple Entente qui regroupait la France, la Russie et la Grande-Bretagne.

Dans la sphère économique, l'Europe a flirté avec le libre-échange par le biais de traités garantissant la réciprocité mais a finalement choisi le protectionnisme, couplé à l'expansion impériale. La fin du XIXe siècle a été marquée par la résurgence du mercantilisme, du protectionnisme, des subventions à l'exportation, des restrictions aux importations et de l'utilisation de la politique économique à des fins politiques. L'exemple des prêts que la France a consentis à la Russie à la fin du XIXe siècle illustre ce phénomène. Vingt-cinq pour cent environ de l'épargne des Français a servi à financer des prêts de l'État à la Russie. Bien



© OCDE 2001

que l'attrait des obligations russes ait été présenté comme étant d'ordre économique (taux d'intérêts élevés), les objectifs étaient en réalité politiques. Les ministères français des Affaires étrangères et des Finances ont œuvré avec leurs homologues russes pour que les obligations russes portent des taux d'intérêts élevés, de nature à attirer les investisseurs français. L'objectif était de forger une alliance militaire avec les Russes, contre l'Allemagne. L'ouverture d'un second front en cas de guerre entre la France et l'Allemagne était important pour les généraux français dont l'objectif ultime était de reconquérir l'Alsace-Lorraine. Afin d'empêcher une rapide victoire de l'Allemagne (comme le prévoyait le célèbre Plan Schlieffen), la France avait besoin que la puissante armée russe occupe une partie des forces allemandes. Il était donc tout à fait acceptable de manipuler les marchés financiers pour atteindre cet objectif. Les fins politiques justifiaient les moyens économiques.

Dans le domaine monétaire, la fin du XIXe siècle a été marquée par l'émergence d'une monnaie mondiale, l'étalon-or. La Grande-Bretagne agissant *de facto* comme la banque centrale du monde, le système de l'étalon-or a assez bien fonctionné dans la période qui a immédiatement précédé la Première Guerre mondiale. Le système a facilité la mondialisation du commerce international. En 1900, le monde était devenu un marché unifié, au moins pour certains produits, tandis que les mouvements de capitaux étaient de plus en plus fréquents, bien que les investissements étrangers directs, du style de ceux des sociétés multinationales, ne fussent pas encore pratiqués.

Du point de vue du fonctionnement du système westphalien, la période 1815-1914 a été une période de paix, en dépit de quelques guerres locales limitées. Mais cet équilibre a été rompu en 1914. La Première Guerre mondiale a marqué le début de la troisième phase de l'ordre westphalien, caractérisée par des années d'affrontements militaires qui n'ont cessé qu'en 1945, avec la fin la Seconde Guerre mondiale. A bien des égards, cette dernière période (1914-1945) constitue l'apogée du système westphalien de la primauté de puissances souveraines, se combattant dans des guerres sanglantes. C'est aussi la période où l'intervention de l'État dans l'économie a été la plus importante. Après l'effondrement de la Bourse en 1929, les doctrines du libre-échange et du laisser-faire du XIXe siècle ont fait place à une vigoureuse intervention de l'État. En Allemagne, en Espagne, en Italie, au Japon et en URSS, le gouvernement national est devenu le principal acteur économique. Les entreprises étaient les alliés du gouvernement, mais ce dernier prenait les décisions et créait directement des emplois par le biais de programmes d'infrastructures et de réarmement. Même dans les démocraties occidentales, la doctrine keynésienne en Grande-Bretagne, le dirigisme en France et le New Deal aux États-Unis justifiaient la nécessité d'une intervention énergique de l'État face aux désastres économiques induits par la grande dépression.



© OCDE 2001

Si la période 1914-1945 a été dominée par la guerre, il convient tout particulièrement de mentionner la tentative infructueuse du président Wilson qui, à la fin de la Première Guerre mondiale, avait essayé d'instaurer un ordre mondial de paix et de stabilité. Son ambition était de rallier les peuples du monde entier à un accord de paix destiné à éliminer les causes de guerres futures et à mettre en place un dispositif qui garantirait la paix. Dans son discours au Sénat du 22 janvier 1917, il appelait à une « paix sans vainqueurs » dont la mise en œuvre serait assurée par une société des nations à laquelle les États-Unis participeraient et qu'ils soutiendraient avec force. Il a rappelé ce programme dans son message de guerre, en ajoutant que les États-Unis souhaitaient avant tout promouvoir « un monde sûr pour la démocratie ». N'ayant pas réussi à convaincre les dirigeants britanniques et français d'élaborer une déclaration commune sur les objectifs de la guerre, il a présenté au Congrès, le 8 janvier 1918, son programme en quatorze points, appelant à la fin de l'ancienne diplomatie, responsable des guerres du passé et à la mise en place d'une nouvelle diplomatie qui se substituerait à celle des alliances. Il a lancé un appel en faveur de la liberté des mers, du règlement impartial de la question coloniale, du désarmement général, de la suppression des barrières commerciales artificielles et, surtout, de la création d'une société des nations qui aurait pour mission de promouvoir la paix et de protéger l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses membres, c'est-à-dire d'instaurer un nouvel ordre international fondé sur la paix et sur la justice.

La Société des Nations a bien été constituée, mais les États-Unis qui en avaient pris l'initiative n'ont pu y participer car le Congrès y a opposé son veto. Privée de la participation de la première superpuissance mondiale, la Société des Nations s'est révélée une organisation inefficace et faible et n'a pas su empêcher la dégradation des relations internationales qui a finalement abouti à la Seconde Guerre mondiale.

## 2. La gouvernance mondiale, 1945-2000

### *L'impact de la mondialisation sur le système westphalien*

La phase contemporaine de l'ordre international westphalien couvre la période allant de 1945 à environ 1990. L'un des faits les plus marquants de cette phase a sans doute été la remise en cause du système westphalien sous l'effet de la mondialisation.

On peut *grosso modo* définir la mondialisation comme la transposition des activités humaines du cadre étroit de l'État-nation dans celui, beaucoup plus large, de l'ensemble de la planète Terre. L*e monde est un théâtre où les hommes et les femmes ne sont que des acteurs*… Si techniquement il est possible de faire remonter la mondialisation à des périodes antérieures, l'accélération des transformations



© OCDE 2001

contemporaines et les bouleversements qu'elles ont apportés ont été d'une telle ampleur qu'il en est résulté une véritable mutation qualitative. Les précédents historiques n'étaient que de timides préfigurations des transformations qui allaient suivre. S'il est vrai qu'en 1900 il existait déjà un marché unique pour certains produits et que les capitaux franchissaient librement les frontières internationales, s'il est vrai aussi que les voyages des explorateurs et l'expansion européenne auxquels on a assisté du XIIIe au XVIIe siècles annonçaient déjà la mondialisation moderne, et qu'Alexandre le Grand a été l'un des premiers mondialistes, il n'en reste pas moins que, par son ampleur, la mondialisation qui s'est opérée après la Seconde Guerre mondiale est sans commune mesure avec celle des périodes antérieures. La période 1945-2000 a été le témoin de la montée en puissance des sociétés multinationales qui ont introduit la mondialisation de la production – non pas celle du commerce qui avait déjà été réalisée plus tôt, mais celle de la production elle-même. Cette dernière évolution s'est surtout caractérisée par de nouveaux mouvements transfrontières de facteurs, y compris d'entrepreneurs, de travailleurs non qualifiés dans le cadre de migrations massives, de capitaux financiers, de capital réel et surtout de technologies. Aux vieilles théories de l'avantage comparatif fixe, fondé sur des facteurs de production fixes, s'est substituée celle de l'avantage compétitif dynamique, souple, évolutif et sensible à l'évolution des politiques.

Un autre aspect important de la mondialisation contemporaine est son caractère asymétrique et inégal. Si tous les secteurs de l'activité humaine se globalisaient au même rythme, le processus serait anodin. Or, la mondialisation s'est effectuée au contraire très rapidement dans certains secteurs (finances, transfert de technologies, mouvements de travailleurs hautement qualifiés, crime organisé, terrorisme international) et de manière désespérément lente dans d'autres (politiques gouvernementales, comportements sociaux, réglementations internationales, lutte contre la criminalité, le terrorisme ou les maladies). Ces asymétries ont donné lieu à l'apparition de groupes de gagnants et de perdants, polarisation qui menace le tissu social de nombreux pays en proie à des transformations sociales rapides et indésirables. Il en est résulté des écarts de revenus considérables et, selon certains auteurs, le système favorise systématiquement la solution selon laquelle le gagnant emporte toute la mise, ce qui aggrave encore les problèmes de répartition des revenus aussi bien à l'intérieur des nations qu'entre elles.

Quand on évalue l'impact global de la mondialisation sur la gouvernance, deux points doivent retenir l'attention :

### 1. *La diminution de la capacité des gouvernements nationaux d'élaborer des politiques*

Acteurs essentiels du système westphalien, les gouvernements nationaux voient aujourd'hui leurs pouvoirs se réduire comme une peau de chagrin.



© OCDE 2001

Tout d'abord, l'essor des sociétés multinationales capables d'échapper à la juridiction des gouvernements nationaux (même des leurs) a entraîné un déplacement latéral de la décision, de la sphère politique vers la sphère économique. De plus en plus de décisions sont maintenant imposées par les forces de marché. Les sociétés peuvent échapper à des réglementations contestables et dresser un gouvernement contre l'autre. Par ailleurs, la taille relative des sociétés (mesurée par leur chiffre d'affaires annuel ou leur capitalisation, comparés aux budgets des États) indique clairement qu'il y a un déplacement du pouvoir. Si les 100 premières entités économiques étaient assemblées dans le cadre par exemple d'une nouvelle OCDE, où seraient représentés le secteur privé et le secteur public, 52 des protagonistes les plus importants seraient des sociétés et 48 des gouvernements nationaux. Si l'on mettait en présence les quelque 200 pays que compte le monde et les 200 entreprises les plus importantes, la situation serait encore plus déséquilibrée. De nombreux membres des Nations Unies sont des micro-états, qui ne sont souverains qu'en théorie, et qui sont très tributaires des flux de capitaux internationaux. Ils ont beaucoup moins de pouvoir que les grandes sociétés.

Deuxièmement, alors que le secteur privé mondial crée des alliances et opère des fusions, le secteur public mondial décentralise ses compétences. Le développement de niveaux d'administration infranationaux, qui s'accompagne de chevauchements de juridictions et du partage de la souveraineté, a privé des administrations centrales d'une grande partie de leur influence. Dans les États fédéraux tels que les États-Unis et le Canada, il existe littéralement des milliers d'entités gouvernementales et quasi gouvernementales qui sont habilitées à élaborer des réglementations, lever des impôts et offrir des subventions de façon à attirer le capital international se déplaçant facilement. L'intense concurrence qui s'exerce entre ces niveaux d'administration infranationaux donne aux sociétés et aux entrepreneurs sans attache l'embarras du choix en ce qui concerne l'implantation de leurs activités, même à l'intérieur d'un pays. Les États et les provinces se retrouvent dans le rôle d'humbles suppliants tenus d'offrir des incitations financières ou autres pour attirer des facteurs de production nomades et bénéficier des retombées de leur implantation.

Troisièmement, la création d'institutions gouvernementales internationales, telles que les Nations Unies, l'Union européenne, l'OCDE, l'OMC, etc. a également contribué à opérer un transfert de pouvoir au détriment des premiers acteurs du système westphalien, et au profit des entités supranationales. Ce déplacement du pouvoir vers le haut ne fait toutefois que commencer dans la plupart des organisations intergouvernementales, à l'exception de l'Union européenne où la supranationalité est un objectif reconnu. Toutefois, même dans ces conditions, les nouvelles juridictions de ces organisations intergouvernementales imposent de nouvelles limites à la capacité d'action des gouvernements nationaux.



© OCDE 2001

Outre ce déplacement de pouvoir, le phénomène de *l'interdépendance mondiale*, le plus souvent non recherché mais bien réel, a lui aussi réduit la capacité des gouvernements nationaux d'élaborer des politiques. Aujourd'hui, de nombreux problèmes qui pouvaient auparavant être réglés à l'échelon de l'État-nation ont désormais une dimension planétaire. Le vieil adage, *Penser globalement mais agir localement*, qui était le slogan du mouvement futuriste du début des années 80 fait place, dans un nombre toujours croissant de domaines, à celui de *Penser mondialement et agir mondialement*. Faute d'avoir une dimension planétaire, certaines mesures risquent d'être inefficaces pour la résolution de problèmes tels que la réglementation de l'Internet, la lutte contre le changement climatique, la lutte contre le terrorisme, la réglementation du génie génétique, la prévention des bulles financières, la prévention des épidémies, etc. Comme le soulignait un auteur, « *Le monde est interdépendant qu'on le veuille ou non* ». Cette évolution sape les fondements mêmes de l'ancien système westphalien dans lequel le monde était composé de nations souveraines pleinement indépendantes et disposant de vastes pouvoirs de décision.

2. *Diminution de la légitimité de l'action des gouvernements nationaux*

La mondialisation a non seulement considérablement réduit la capacité effective des gouvernements nationaux d'élaborer des politiques, mais aussi la légitimité même du processus de décision. Dans l'ancien système westphalien, on ne remettait pas en question la légitimité d'un acte souverain émanant d'un gouvernement reconnu. Tout au plus, les autres pays pouvaient déclarer la guerre s'ils n'étaient pas d'accord et régler le problème par les armes. Mais, sauf à recourir à la guerre, aucun autre moyen légitime d'intervention n'était reconnu. Par définition, la souveraineté nationale était la valeur suprême.

Aujourd'hui, avec la mondialisation des médias, cela n'est plus vrai. La notion de droits de l'homme et son corollaire, le droit international, commencent à devenir des forces puissantes dans l'opinion mondiale. L'idée selon laquelle il existe des valeurs humaines qui sont supérieures à celles de la souveraineté et qui doivent être respectées même si elles s'y opposent, gagne du terrain.

Le procès de Nuremberg au lendemain de la guerre et le concept de « crimes contre l'humanité » ont justifié la poursuite de criminels de guerre qui tentaient d'invoquer pour leur défense la souveraineté westphalienne. Ce principe de supranationalité a servi à poursuivre et à condamner des criminels de la Seconde Guerre mondiale et plus récemment, ceux des guerres de Yougoslavie, de Bosnie, du Kosovo, etc. C'est au nom de ce principe également qu'a été poursuivi le général Pinochet pour des crimes qu'il est présumé avoir commis alors qu'il était le chef de gouvernement d'un État souverain. Enfin, la possibilité de génocide ou de guerre ethnique d'extermination a été invoquée pour justifier l'intervention de l'OTAN au Kosovo, en violation flagrante du principe westphalien de l'inviolabilité du territoire souverain.



© OCDE 2001

Compte tenu de la publicité donnée à ces atrocités par les médias, tels que CNN et l'Internet, il est désormais beaucoup plus difficile d'y rester indifférents. Bien qu'une interprétation stricte du principe westphalien de souveraineté permette aux autres pays d'observer un génocide sans intervenir, les horribles images qui sont diffusées à la télévision militent au contraire en faveur de l'intervention. Les grandes puissances ont ignoré le génocide arménien, mais non la guerre du Kosovo. En dernière analyse, ce qui a changé, c'est peut-être que la télévision a contraint l'opinion publique internationale à choisir entre entériner les atrocités en restant passive ou intervenir, et ce faisant, fouler aux pieds le concept de souveraineté.

### Le *multilatéralisme : forme contemporaine de la gouvernance mondiale*

Face au renforcement de l'interdépendance internationale, et ayant été témoin de l'incapacité de l'ordre westphalien d'empêcher la Seconde Guerre mondiale et les cinquante millions de morts qu'elle a entraînés, la communauté des nations est passée à la « vitesse multilatérale ». De 1945 à 2000, une multitude d'organisations régionales et internationales ont été créées pour tenter de résoudre les problèmes de la planète. Ces organisations multilatérales se répartissent pour l'essentiel en trois catégories. Les premières sont des organisations intergouvernementales dont les membres sont des gouvernements souverains, généralement représentés par des ambassadeurs plénipotentiaires. Les deuxièmes sont des organisations non gouvernementales dont les membres appartiennent au secteur privé, mais dont les activités sont internationales. Enfin, les troisièmes associent de diverses façons des éléments privés et des éléments publics.

Le groupe des organisations intergouvernementales est directement issu de la Seconde Guerre mondiale, la principale étant l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées. Au sommet de la hiérarchie se trouve l'Assemblée générale des Nations Unies, instance suprême de la famille des Nations Unies. Les institutions spécialisées comprennent des douzaines d'organisations, dont certaines sont pratiquement indépendantes, telles l'UNESCO, la Banque mondiale et le FMI. Les deux dernières, conçues initialement dans le cadre du système des Nations Unies, sont maintenant des institutions autonomes.

A côté de la famille des Nations Unies, figurent des organisations intergouvernementales à vocation régionale ou sectorielle. Les organisations régionales comprennent l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain), l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique), le MERCOSUR, etc. La plupart de ces groupements régionaux ont des missions limitées et leur organisation intergouvernementale n'est dotée que d'un petit secrétariat. Enfin, l'Union européenne se trouve dans une catégorie à part dans la mesure où son objectif final, l'unification



© OCDE 2001

de l'Europe, est manifestement politique tandis que les moyens de l'atteindre sont économiques. Dans l'Union européenne, le transfert de souveraineté des entités nationales à un entité supranationale est délibéré et conscient, il n'est pas le sous-produit de la signature de traités, comme c'est le cas dans d'autres circonstances. La création d'une monnaie unique, l'euro, constitue également une étape significative de ce transfert de souveraineté car, comme le proclamait jadis les mercantilistes, la souveraineté c'est le pouvoir de frapper monnaie. En déléguant ce pouvoir à une banque centrale européenne politiquement neutre, les pays de l'Euroland ont abandonné une grande partie de leur souveraineté.

Les alliances militaires représentent une autre forme d'organisation intergouvernementale. La principale alliance militaire à exister encore est l'OTAN qui a directement assumé des responsabilités de gouvernance au Kosovo en 1999 et/ou indirectement, au Koweït en 1991, en s'opposant à l'invasion de ce pays par l'Irak. L'OTAN, dont les interventions ne sont pas toujours mandatées par les Nations Unies, justifie celles-ci sur la base des principes des droits de l'homme, en particulier au Kosovo. Dans le cas du Koweït, l'invasion de l'Irak était une violation flagrante de la souveraineté du Koweït et l'intervention était donc beaucoup plus facile à justifier sur la base des principes westphaliens. En revanche, dans le cas du Kosovo, l'action de l'OTAN était de toute évidence contraire aux principes westphaliens.

Un petit nombre d'organisations intergouvernementales appartiennent à la catégorie des organisations « internationales » mais non « universelles ». Si le champ de leurs activités est mondial, leurs membres ne représentent pas l'ensemble de la communauté internationale. L'OMC (l'Organisation mondiale du commerce qui a remplacé le GATT) définit des règles commerciales applicables à l'échelle mondiale mais tous les pays n'en sont pas membres. Près des trois-quarts des États membres des Nations Unies sont également membres de l'OMC, mais un bon quart d'entre eux n'en font encore pas partie. Et dans ce quart on trouve des pays très puissants. L'OCDE est un autre exemple d'organisation intergouvernementale à être internationale mais non universelle. Composée de 29 pays Membres, l'OCDE est le club des pays industriels avancés. Il s'agit d'une organisation globale dans la mesure où ses membres représentent pratiquement toutes les régions du monde, mais non universelle puisque tous les pays ne peuvent y adhérer.

Enfin le G-8 est probablement l'organisation intergouvernementale la plus puissante, bien qu'elle soit informelle. Cette réunion des sept plus grands pays industrialisés, auxquels se joint la Russie, exerce une influence considérable dans la mesure où ses membres agissent de concert.

A côté des organisations intergouvernementales se sont créées des organisations non gouvernementales (ONG). Il s'agit généralement d'organisations associatives du secteur privé, sans but lucratif, qui cherchent à réaliser un objectif,



© OCDE 2001

à redresser des torts, etc. Leur existence même est une condamnation implicite des gouvernements. Si l'action que mènent les gouvernements par l'intermédiaire des organisations intergouvernementales était sans reproche, les organisations non gouvernementales ne seraient pas nécessaires. L'action des ONG se limiterait alors à des interventions politiques au sein des États membres plutôt qu'au niveau international. Parmi les principales ONG, on compte des organisations écologiques comme Greenpeace, Worldwatch, des groupes humanitaires tels que Médecins sans frontières, CARE, etc.

Au sein du groupe des ONG, mais dans une catégorie particulière, figurent les associations sectorielles et les groupes professionnels qui établissent des règles et des réglementations dans un secteur spécifique. Celles-ci définissent souvent des normes, notamment en matière de performances, dans leurs domaines de compétence. Au sein de l'État-nation, ces ONG sectorielles bénéficient du soutien entier des gouvernements nationaux qui adoptent leurs normes et les appliquent comme si elles étaient des lois. En dehors de l'État-nation, la capacité qu'ont ces ONG sectorielles de faire appliquer des normes est plus limitée. Le Comité international olympique, la World Boxing Organisation, les associations de chiropracteurs, d'agents de voyage, d'acteurs et autres, peuvent certes édicter des directives et des règles mais n'ont guère les moyens de les imposer aux contrevenants.

Enfin, n'entrant ni dans la catégorie des organisations intergouvernementales ni dans celle des ONG, les organisations à caractère mixte associent à la fois le secteur public et le secteur privé. L'Union postale universelle, fondée en 1874, a établi des liens avec les Nations Unies en 1948. Cette organisation regroupe les pays membres à l'intérieur d'un territoire postal unique et fixe les tarifs postaux internationaux. Le Tribunal pénal international créé à La Haye en 1993 est chargé de poursuivre et de punir les crimes de guerre commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. Son statut officiel d'instance créée par des gouvernements ne signifie pas nécessairement que le Tribunal dispose de pouvoirs de contrainte allant au-delà de la volonté des principaux pays membres.

## *Un vide en matière de gouvernance mondiale ?*

### *Les faiblesses du système multilatéral intergouvernemental*

Le système actuel des organisations multilatérales, qu'elles soient publiques ou privées présente des lacunes considérables et, dans sa configuration actuelle, ne semble guère en mesure de répondre au défi de la mondialisation et de ses chocs asymétriques. Les faiblesses les plus évidentes des organisations intergouvernementales sont les suivantes :

1. *Une architecture hétérogène*. Il existe plus de 500 organisations intergouvernementales officiellement reconnues par les gouvernements et plusieurs



© OCDE 2001

milliers qui bénéficient d'un statut semi-officiel ou consultatif. Certaines de ces organisations intergouvernementales ont été créées dans un but bien défini. D'autres sont apparues à la suite d'un communiqué issu d'une réunion ministérielle, sans objectifs bien précis. L'expérience montre qu'il est beaucoup plus facile de créer une organisation intergouvernementale que de l'éliminer. Une fois créées, ces organisations ont pour principal objectif d'assurer leur propre survie. L'élimination d'une organisation intergouvernementale est un événement traumatisant que la diplomatie internationale évite à tout prix. Ce qui se passe alors c'est que l'organisation qui fait double emploi perdure, mais avec des budgets moins importants et une influence moindre. De ce fait, une constellation d'organisations intergouvernementales coexistent de façon plutôt désordonnée.

2. D*es programmes de travail qui font double emploi*. Il n'y a pas de division nette du travail entre les organisations intergouvernementales. Elles mènent souvent les mêmes activités, étudient les mêmes problèmes et les mêmes questions. Les mêmes ministres finissent par se rencontrer dans un certain nombre d'instances, où ils portent des casquettes différentes, mais au bout du compte c'est pour y traiter les mêmes problèmes et y réitérer les mêmes positions.

3. D*es lacunes dans les programmes de travail dues à une prise en compte insuffisante des interactions*. L'opposé est également vrai. La complexité de la vie moderne génère de nouvelles et importantes interactions. Certaines d'entre elles sont géographiques : les décisions prises dans une partie du monde affectent le reste de la planète. D'autres sont intersectorielles (l'agriculture affecte l'industrie, l'industrie affecte les services, etc.) et interdisciplinaires (les décisions économiques ont des conséquences sociales, les décisions technologiques ont un impact sur l'environnement, etc.). Lors des négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement à l'OCDE, les négociateurs croyaient à tort qu'il était possible de se mettre d'accord sur un code des investissements sans examiner ses impacts dans tous les autres domaines. Cela s'est révélé être une erreur coûteuse dans la mesure où les contestataires ont relevé ces interactions et où leur omission dans l'accord a finalement abouti à l'annulation pure et simple des négociations.

4. D*es règles de décision rigides*. Les organisations intergouvernementales pour la plupart sont régies par le principe westphalien de l'égalité souveraine des États, qui signifie qu'un État = un vote. Si, au premier abord, ce principe apparaît démocratique, après analyse, il se révèle en fait anti-démocratique. Avec la prolifération des États issus de la décolonisation et de l'éclatement des empires, de nombreux micro-États sont devenus membres des organisations intergouvernementales et exercent, par leurs



© OCDE 2001

votes, un pouvoir bien supérieur à leur importance démographique. Le fait que le Togo et le Japon, l'Islande et les États-Unis, le Luxembourg et l'Inde disposent d'un même vote, entraîne des distorsions considérables dans le système intergouvernemental. Ce système donne notamment au petit nombre d'électeurs des micro-États un pouvoir beaucoup plus important, par le biais de la règle « un État = un vote ». Ces électeurs exercent donc, individuellement, une influence beaucoup plus grande que les électeurs des États plus peuplés. En d'autres termes, le principe « un État = un vote » s'oppose au principe « une personne = un vote ». Dans le système des organisations intergouvernementales, le vote d'un Luxembourgeois a beaucoup plus de poids que le vote d'un Américain. En outre, dans de nombreuses organisations intergouvernementales, l'interprétation du principe de l'égalité souveraine des États conduit à exiger le consensus pour toutes les décisions. En d'autres termes, « un État = un veto ». L'auteur de ce document, qui a été ambassadeur du Canada auprès de l'OCDE de 1995 à 1999 et président du Groupe de travail du Conseil de l'OCDE sur la réforme de la prise de décision est arrivé à la conclusion, sur la base de cette expérience, que ce principe constituait une lacune rédhibitoire dans le fonctionnement des organisations intergouvernementales. La règle « un État = un vote », et sa version extrême, « un État = un veto », impose à ces institutions un processus de prise de décision qui est non seulement extrêmement lent, mais aussi conduit souvent à des décisions peu satisfaisantes, issues de mauvais compromis. Dans une ère de transformation sociale rapide, ce pesant processus de décision, qui est l'aboutissement de compromis, n'est pas bien adapté à la gestion des crises. Les programmes d'aide économique arrivent souvent trop tard, tandis que les interventions humanitaires n'ont lieu que longtemps après l'assassinat de centaines de milliers de personnes, comme cela a été le cas au Rwanda et au Burundi il y a quelques années.

### *Les faiblesses du système des* ONG

Les faiblesses structurelles des organisations intergouvernementales se retrouvent de façon à peu près équivalente, bien que moins visible, dans les ONG. Celles-ci prétendent représenter la société civile, ce qui est certes un but louable. Cependant, cette affirmation est difficilement vérifiable dans la mesure où il n'existe pas de règles établies concernant le fonctionnement des ONG. Chacune décide de son propre modus operandi. Parmi les légitimes questions que l'on peut se poser à leur sujet figurent les suivantes : Qui finance les ONG ? Où se procurent-elles des fonds ? Ce financement est-il lié à des positions particulières prises par les ONG ? Quel est leur degré d'indépendance par rapport à leurs sources de financement ?



© OCDE 2001

Quels sont les mécanismes par lesquels les ONG reçoivent des instructions des mandants qu'elles sont supposées représenter ? Comment s'effectue cette délégation de pouvoir et de responsabilité ? En d'autres termes, sont-elles aussi démocratiques que des gouvernements ? Davantage ? Ou moins ?

Quel est le mécanisme de décision interne appliqué par l'ONG ? Est-il consensuel, est-ce l'unanimité ? ou simplement la règle démocratique de la majorité, etc. ?

### *L'approche de Seattle*

La réunion de l'OMC à Seattle, en novembre 1999, offre l'exemple le plus récent du fonctionnement du système multilatéral actuel. Cette réunion devait marquer le lancement du Cycle du millénaire, soit la prochaine étape de la libéralisation du commerce prévue pour les premières années du XXIe siècle. Cette réunion a été un échec, en apparence parce que ceux qui y participaient officiellement, les quelque 140 ministres du Commerce des États membres, n'ont pas pu se mettre d'accord sur un programme. De l'avis de l'auteur, l'échec de cette réunion tient aux faiblesses fondamentales du processus multilatéral lui-même.

Tout d'abord les participants étaient des ministres du Commerce, dont les compétences se limitaient aux affaires commerciales. Or, compte tenu de l'interdépendance et des liens interdisciplinaires entre l'économie, la politique, les affaires sociales et l'environnement, le programme des questions à débattre aurait dû être beaucoup plus étendu. Mais un ordre du jour beaucoup plus important aurait exigé la présence d'autres ministres, et peut-être même celle des chefs de gouvernement des États-membres qui seuls auraient pu aborder tout l'éventail des problèmes que pose la poursuite de la libéralisation du commerce. Compte tenu de la complexité des relations internationales à l'ère de la mondialisation, seule une conférence au sommet aurait pu être à la hauteur des enjeux. En revanche, il est clair qu'une conférence au sommet rassemblant quelque 140 chefs de gouvernements, opérant dans le cadre des règles westphaliennes de l'égalité souveraine des États et de la prise de décision par consensus, serait probablement un exercice futile, sauf à être très soigneusement préparée.

Deuxièmement, seuls les acteurs de l'ancien système westphalien, c'est-à-dire les gouvernements des États-nations, se trouvaient officiellement autour de la table. Les nouveaux acteurs, non étatiques, se trouvaient dans les coulisses et dans la rue et protestaient avec véhémence contre l'OMC. Il s'agissait de représentants autoproclamés de la société civile, de groupes de consommateurs, de groupes d'intérêts spéciaux, etc., tous véritablement préoccupés par le tour que prend la mondialisation mais n'ayant toutefois pas reçu de mandat de négociation clair de leurs divers mandants. Auraient-ils dû être invités à la table des négociations et, dans l'affirmative, à quel titre ? Ont-ils la même légitimité que des gouvernements élus ?



© OCDE 2001

Troisièmement, le thème sous-jacent de Seattle et des conférences du même type semble avoir été l'élimination des règles existantes, édictées par les États-nations souverains pour réglementer le commerce international, et non leur remplacement par de nouvelles règles internationales. L'objectif essentiel était et reste la libéralisation, la réduction du rôle de l'État et la libéralisation progressive des marchés. En matière de prise de décision, l'abandon hâtif et inopportun de la formule démocratique « une personne = un vote » pour la formule de marché « un dollar = un vote » crée un grave danger de déficits démocratiques dont beaucoup s'inquiètent, et de plus en plus.

Ce que nous appelons l'Approche de Seattle (un agenda sectoriel étroit, la volonté de traiter indépendamment chaque question, sans souci des interactions, une représentation officielle limitée aux gouvernements nationaux et des règles de prise de décision fondées sur le consensus) conduira probablement à l'échec d'autres conférences futures, non seulement celles de l'OMC mais également celles d'autres organisations intergouvernementales, comme le FMI, la Banque mondiale, etc. La violente réaction contre la mondialisation, qui était manifeste à Seattle, devrait conduire les gouvernements nationaux à marquer un temps d'arrêt et les inciter à rechercher de nouvelles approches en matière de négociations internationales.

### Y *a-t-il un responsable* ?

Les faiblesses structurelles du système de gouvernance internationale actuellement en place créent, selon l'auteur, une situation très dangereuse. Alors que la mondialisation gagne du terrain, de façon asymétrique, avec son cortège de gagnants et de perdants, et en introduisant des distorsions majeures dans le système mondial, on a le sentiment désagréable que personne n'est responsable. Un certain nombre de domaines de l'activité humaine risquent d'échapper à tout contrôle. Il n'y a pas de règles de droit au niveau international, appliquées par un législateur neutre et contrôlées par un arbitre. Il y a ça et là des directives sectorielles ou des réglementations imposées de façon unilatérale par une ou deux superpuissances sur leur territoire. Il est probable que les années à venir seront le témoin de vives turbulences dans les domaines suivants :

L*e système financier international*. En l'absence de réglementation mondiale, le système financier international est vulnérable à des attaques spéculatives, menées par de gros investisseurs qui utilisent à cet effet la dynamique du marché et leur fort volume de transactions. Il n'y a pas d'organisme de réglementation financière au niveau mondial et les deux institutions qui pourraient prétendre assumer cette fonction, le FMI et la Banque mondiale, font l'objet de critiques sévères qui leur reprochent d'aggraver les problèmes qu'elles sont censées résoudre.



© OCDE 2001

*L'Internet*. Il n'y a pas actuellement d'instance de réglementation du réseau mondial Internet, bien qu'une législation ait été mise en place dans certains pays, nécessairement limitée au territoire des législateurs. Il existe certains accords internationaux dans ce domaine, mais ce sont plutôt des directives ou des règles empiriques. Il n'y a pas de loi universelle pleinement applicable. Le danger que représentent les escrocs, les pirates informatiques et les saboteurs est bien réel. Face à cette délinquance, une superpuissance, les États-Unis, pourrait appliquer des sanctions mais l'usage d'une telle autorité extraterritoriale n'est ni simple, ni considéré comme légitime par les autres pays.

*L'environnement mondial*. Si les dangers que présente la possibilité de changements climatiques se concrétisent, il faudra y faire face au niveau mondial. A présent, les accords de Kyoto et autres initiatives similaires ont un caractère provisoire et ne sont pas réellement applicables et quand il est possible de les appliquer, ils restent insuffisants aux dires de nombreux experts. La question du changement climatique est loin de faire l'objet d'un consensus, qu'il s'agisse du diagnostic ou des remèdes à y apporter. Pourtant, si le problème est aussi grave que l'affirment certains experts, l'avenir ne recèle rien de bon.

*Génie génétique*. La biotechonologie est probablement la discipline scientifique dans laquelle l'homme peut le plus facilement se prendre pour Dieu. Le potentiel du génie génétique, positif ou négatif, est énorme. Or cette activité n'est absolument pas réglementée à l'échelle mondiale et il n'existe aucune institution qui soit à même de faire avancer les choses dans un avenir proche. Les législations mises en place par des États individuels n'ont guère d'intérêt dans la mesure où l'on peut les contourner en allant s'installer ailleurs.

*La propagation des épidémies*. Le monde est à la merci d'une épidémie, bien plus encore que lors de la peste bubonique du XIV^e^ siècle. Il existe très peu de dispositifs à l'échelle mondiale qui permettraient de prévenir ou d'enrayer de telles épidémies, à l'exception de certaines organisations intergouvernementales à vocation bien précise qui n'ont qu'une juridiction et des pouvoirs limités.

*Terrorisme international et armes de destruction massive*. La facilité avec laquelle le terroriste présumé Osama Bin Laden a pu opérer à partir d'une base située en Afghanistan souligne la difficulté qu'il y a à vouloir apporter des réponses nationales à des problèmes de dimension planétaire. La persistance d'États qui tolèrent ou financent le terrorisme crée un dilemme westphalien : faut-il respecter la souveraineté de ces États et ne rien faire, ou bien intervenir unilatéralement, en allant à l'encontre de tous les principes du droit international, comme les États-Unis l'ont fait par le passé ?



© OCDE 2001

### 3. Les orientations futures : renoncer au système westphalien ou le réinventer ?

Quand on envisage les dix prochaines années, soit la première décennie du nouveau millénaire, une évidence s'impose : le vieil ordre westphalien, fondé sur l'hypothèse de la capacité des États-nations, agissant à titre individuel, de mener efficacement des politiques, se meurt. Cette capacité est maintenant très affaiblie et de fait, les cinq principes de l'ancien ordre semblent pratiquement tous être battus en brèche par la mondialisation.

Tout d'abord, la souveraineté n'est plus ce qu'elle était. Les gouvernements nationaux ne peuvent plus exercer, par le biais de la législation et de la réglementation, les pouvoirs régaliens qui étaient les leurs. Il est possible de se dérober aux règles nationales en allant s'installer sur d'autres territoires. En outre, la légitimité des actes souverains est de plus en plus contestée au nom de principes supérieurs, tels que le respect des droits de l'homme.

Deuxièmement, contrairement à l'ordre westphalien traditionnel, qui mettait l'accent sur le contrôle du territoire physique, la concurrence s'exerce aujourd'hui sur un territoire *virtuel* plutôt que *géographique*. A l'ère des avions supersoniques et de l'Internet, les distances ont perdu de leur importance en tant que variable économique et ne protègent plus de la concurrence étrangère comme par le passé. En outre, la communauté des utilisateurs d'Internet a montré que les groupes d'affinités n'étaient plus territoriaux. Ils existent dans l'espace et ignorent les distances physiques. L'ancien ordre westphalien est mal adapté à la réalité virtuelle et se trouve donc de plus en plus marginalisé.

Troisièmement, l'État-nation, qui était le pivot de l'ancien système, est en passe de jouer un rôle de second rang dans le nouveau système. Les sociétés, les groupes d'intérêts spéciaux, les ONG et les autres intervenants *ad hoc* occupent maintenant le devant de la scène. Ces nouveaux acteurs, en particulier les entreprises et, dans une moindre mesure, les associations sectorielles, sont appelés à exercer des fonctions de gouvernance – sans légitimité claire ni mandat démocratique. Il n'est toutefois pas possible d'ignorer leur présence ni leur pouvoir. En tant qu'acteurs, ils doivent être intégrés dans le système.

Quatrièmement, l'idée que les seules sources du droit international sont les traités entre États souverains, uniquement applicables à leurs signataires, perd du terrain. On invoque maintenant des considérations supérieures à la souveraineté pour créer le droit international, au-delà des traités. En outre, l'applicabilité de ce droit ne dépend plus de l'accord de toutes les parties. La Charte des Nations Unies est théoriquement applicable même aux pays qui n'en sont pas membres et l'intervention armée dans les affaires internes d'un autre pays n'exige plus l'accord de celui-ci, comme l'a démontré le cas du Kosovo.



© OCDE 2001

Cinquièmement, bien que le recours à la guerre reste une option pour régler un conflit international, cette solution n'a plus la respectabilité qu'elle avait dans l'ancien ordre westphalien. Même en cas d'intervention armée, on ne déclare plus officiellement la guerre. De fait, il y a eu très peu de déclarations de guerre officielles entre États souverains depuis 1945. On considère désormais le conflit armé comme une mesure temporaire de police ou d'autodéfense, et non plus comme un instrument légitime de la politique.

A tous égards, les principes de l'ancien ordre westphalien sont maintenant pratiquement tous mis à mal. Mais, alors que cet ordre devient peu à peu obsolète, rien n'est proposé pour le remplacer. Le seul candidat en lice est « le système du marché ». Selon ses défenseurs, toutes les décisions ou la quasi-totalité d'entre elles pourraient être prises par des marchés libres, par le jeu de l'offre et de la demande. Le rôle de l'État serait pratiquement réduit à néant. Il continuerait à se contracter sous l'effet de la libéralisation accrue du commerce, des privatisations, de la déréglementation et des restrictions budgétaires. Les forces du marché combleraient le vide et offriraient des services de gouvernance qui pourraient être traités comme n'importe quel autre produit.

Ce scénario est-il tenable ? Probablement pas, pour trois raisons au moins :

Premièrement, les chocs asymétriques induits par la mondialisation devront être atténués par un acteur ou des acteurs qui se trouvent *à l'extérieur* du mécanisme du marché. Si on laisse l'écart entre gagnants et perdants se creuser en l'absence de tout contrôle, la cohésion sociale en souffrira probablement. La fracture sociale qui en résultera risquera de créer des situations explosives dans la mesure où une nouvelle classe de mécontents, n'ayant rien à perdre, pourra recourir à la violence et à l'utilisation d'armes de destruction massive.

Deuxièmement, l'efficience des systèmes de marché repose sur l'existence de la concurrence. En l'absence de règles antitrust ou anticollusion, les acteurs en concurrence sont tentés de s'unir plutôt que de se concurrencer. La tendance aux fusions et acquisitions semble confirmer cette constatation. Selon la formule d'un chef d'entreprise : *Pourquoi chercher à les évincer si vous pouvez les acheter* ? Alors que les marchés se concentrent et deviennent plus oligopolistiques, la concurrence diminue. De nouveaux monopoles peuvent exercer des fonctions de gouvernance sans aucune légitimité démocratique. Est-il préférable de se soumettre aux règles d'un monopole privé que personne ne contrôle ou à celle d'un monopole public qui, en théorie au moins, pourrait être contrôlé par le biais du système démocratique ? Dans la mesure où il n'existe pas de règles antimonopole mondialement applicables, il est probable, à en juger par les tendances actuelles, que l'absence de concurrence se substituera à la concurrence sur les marchés mondiaux.



© OCDE 2001

Troisièmement, le bon fonctionnement des systèmes de marché a toujours reposé sur la règle de droit. Sans cette règle, ceux-ci ont tendance à devenir des systèmes mafieux, dans la mesure où en l'absence de police, il est plus avantageux d'acquérir par la force que de vendre, plus efficace d'intimider que de faire du commerce. L'effondrement de la règle de droit dans les pays de l'ex-Union soviétique, l'émergence d'un système de marché dominé par des mafias, pourraient être le signe avant-coureur de la situation qui nous attend à l'échelle mondiale. L'hypothèse selon laquelle les marchés se disciplineront de façon spontanée semble exagérément optimiste et ne s'est jusqu'à présent pas vérifiée dans les cas où la règle de droit n'est pas appliquée.

Si la gouvernance par les marchés n'offre pas une solution adéquate qui puisse se substituer à l'ancien système westphalien, quelle autre solution adopter ? Il paraît souhaitable de mettre en place un système Westphalie II – une refonte totale du concept et ses applications. Westphalie II conserverait certains des éléments de l'ancien système et les rénoverait pour les adapter aux réalités du XXIe siècle. Il faudrait probablement commencer par repenser fondamentalement l'idée de souveraineté en elle-même. En effet, compte tenu de ses liens avec la démocratie, la souveraineté ne saurait être totalement rejetée, mais il faudra sans doute modifier son point d'ancrage, les États-nations, et concevoir des formes plus directes de gouvernance globale. Il convient d'explorer la piste des principes de la souveraineté partagée, selon un modèle fédéral ou confédéral, et d'une façon ou d'une autre, inviter tous les acteurs concernés à la table des négociations.

Le chemin qui mènera à Westphalie II sera sans doute difficile et tortueux, semé d'écueils et d'obstacles. Mais pour l'auteur, c'est là le véritable défi du millénaire en matière de relations internationales, et il faut s'employer à le relever dans les prochaines années alors que l'ancien système westphalien est encore à même de maintenir un certain ordre dans le monde. Espérons qu'une nouvelle Guerre de Trente Ans ne sera pas nécessaire pour nous inciter à engager les actions qui s'imposent.



© OCDE 2001

*Chapitre 4*

# Gouverner par la technique : le jugement face aux perspectives de gouvernance de la technologie et avec la technologie

*par*
*Perri 6*
Senior Research Fellow, Département de l'administration publique,
Université de Strathclyde, Royaume-Uni

## 1. Gouverner par la technique – Introduction*

### *Le problème éternel*

L'utilisation experte des machines et des techniques a toujours été au centre de ce que l'on appelle gouverner. Pendant des siècles, le pouvoir des États, donc leur capacité d'exercer la gouvernance, a reposé en grande partie sur le fait qu'ils savaient mieux que leurs rivaux, intérieurs ou extérieurs, maîtriser les machines de guerre (Tilly, 1992). Toutefois, l'utilisation experte de ces machines n'a jamais suffi. Depuis les temps les plus reculés, la maîtrise des compétences et des équipements nécessaires à la construction joue un rôle critique pour le gouvernement, non seulement dans l'usage purement instrumental de cette technologie pour la création de routes, mais aussi dans son utilisation rituelle, qui a toujours été essentielle, à savoir l'édification, entre autres, des bâtiments publics et des espaces communs de la vie civique.

* L'auteur exprime sa gratitude au Professeur Paul Frissen du Centre de droit, d'administration publique et d'informatisation de l'Université catholique du Brabant, et à Steve Ney du Centre interdisciplinaire de recherche comparée en sciences sociales – International, de Vienne, pour leurs commentaires sur un premier projet du présent chapitre. Aucun d'eux ne doit être tenu pour responsable des erreurs de l'auteur, ni censé partager nécessairement ses opinions. La deuxième partie du chapitre, qui examine la gouvernance avec la technologie, se fonde en partie sur un travail que l'auteur mène actuellement sur « la cyber-gouvernance » qui bénéficie d'une subvention de Cisco Systems Ltd.



© OCDE 2001

De plus, les hommes chargés du gouvernement ont toujours eu besoin d'autres capacités, au moins aussi importantes, afin d'encourager leurs citoyens à inventer et utiliser de nouvelles techniques pour développer la vie économique. L'offre que les gouvernements ont faite à leur population en échange du droit de gouverner a toujours été la protection contre certains types de risques – catastrophes naturelles, hostilité des autres sous forme de crimes ou de guerres, et plus récemment ignorance, pauvreté et maladie. Que cette protection prenne la forme de dissuasion, de prévention, de soins ou de palliatifs, elle a toujours consisté pour le gouvernement à utiliser habilement des machines et à la réglementer leur usage par la population.

Dès le début de l'histoire, les autorités territoriales n'ont pu atteindre cet objectif de gouverner la technique que par un dosage de compétition et de collaboration avec les autres gouvernements. Depuis les alliances militaires entre cités grecques, en passant par la coordination diplomatique entre Carthage et les autres ennemis de Rome, depuis l'imitation par la Prusse des techniques militaires et statistiques des autres pays occidentaux, au point de les surpasser, jusqu'aux projets de gestion concertée des inondations pour faire face aux risques menaçant les proto-États nilotiques pré-pharaoniques ou les seigneurs de la guerre chinois du Moyen-Age, le gouvernement par la technique a toujours été une activité fortement trans-étatique, qui est aujourd'hui devenue transnationale.

Les compétences dans l'utilisation et la gestion des machines – plutôt que les machines elles-mêmes – ont toujours constitué, directement et indirectement, la vraie richesse sur laquelle reposaient les grandes puissances économiques. La valeur des matières premières collectées par les anciens empires était nulle avant que les ressources en ingénieurs, généraux et facteurs de production y soient investies, comme l'était celle du fer et du charbon, matières premières du XIXe siècle, avant que Brunel et ses contemporains ne les exploitent, ou comme le serait celle des carburants et du silicium qui constituent les principales matières premières des économies d'aujourd'hui sans l'investissement du savoir et des compétences des chercheurs en sciences appliquées et entrepreneurs d'aujourd'hui. Nous avons toujours vécu dans une « économie du savoir », car il n'en existe pas d'autres (au contraire de ce que pense par exemple Leadbeater, 1999).

Contrairement à beaucoup d'idées à la mode, donc, les problèmes fondamentaux posés par le gouvernance de la technique auxquels nous sommes confrontés au XXIe siècle ne sont pas particulièrement nouveaux, et les ressources nécessaires pour les résoudre ne sont pas nouvelles non plus. Ni les mouvements rationalistes du XVIIIe siècle en Europe, ni la Révolution industrielle, ni même la création de la société par actions, ni l'avènement des ordinateurs ni l'hyperproductivité mondiale des médias – que les suiveurs de modes appellent respectivement modernité, industrialisme, capitalisme, âge de l'information et post-modernité – n'ont vraiment le caractère de discontinuité et de rupture absolues qu'on leur attribue si souvent. Ni les problèmes contemporains ni les



© OCDE 2001

stratégies disponibles pour les gérer ne sont à ce point différents de ceux du passé que nous ne puissions tirer autant d'enseignements de l'histoire que de l'analyse méticuleuse des compétences et des machines d'aujourd'hui.

Les changements historiques vraiment significatifs de l'organisation sociale humaine n'appartiennent pas à la catégorie des phénomènes qui admettent les coupures nettes et les périodisations tranchées. Comme l'a montré Durkheim il y a juste plus d'un siècle, le plus important changement de l'organisation sociale a été le progrès régulier de la division du travail (Durkheim, 1967). La division du travail, comme il l'a vu clairement, est une caractéristique à la fois technique et institutionnelle. Sur le plan technique, en s'approfondissant et en se complexifiant, elle reflète et produit à la fois une gamme plus large de techniques – compétences, artefacts et instruments – qui fonctionnent comme systèmes. En d'autres termes, aucun artefact ou compétence n'est vraiment utile sans tous ceux dont dispose l'ensemble de la société ; les échecs, les catastrophes, les problèmes et la signification culturelle des choix conceptuels telle qu'elle apparaît dans le développement des artefacts et des compétences ont des conséquences pour toute la société. Sur le plan institutionnel, l'accroissement de la division du travail augmente notre dépendance vis-à-vis de tous les autres pour les services que nous ne pouvons pas nous fournir nous-mêmes. En d'autres termes, la ramification croissante de la division du travail exige comme condition préalable – et si elle est menée à bien, renforce – des institutions qui permettent aux individus venant d'horizons professionnels ou sociaux différents de se faire mutuellement confiance. En même temps, elle rend la résolution institutionnelle des problèmes de confiance plus complexe – non pas plus difficile, et souvent même plus facile (Douglas, 1994*a*, *b*), mais certainement plus multidimensionnelle. En effet, comme nous travaillons dans des domaines différents, avec des modèles différents d'organisation sociale, nous adhérons à des styles de solidarité et à des modes de pensée différents, en utilisant des catégories et des classifications de base différentes. La création de relations de confiance, de représentation et d'échange entre les organisations institutionnelles régissant la technique joue donc un rôle essentiel dans la cohésion des sociétés caractérisées par un pluralisme qui ne cesse d'augmenter – ce que Durkheim a appelé « solidarité organique » – mais exige aussi beaucoup d'efforts. Il n'a pas tiré les conséquences de cette conception pour ce que l'on peut appeler le gouvernement par la technique, mais le défi a été relevé par un certain nombre d'auteurs et de penseurs qui travaillent sous l'ombre tutélaire de Durkheim, et l'argumentation qui suit s'inspire en grande partie de cette approche et la prolonge (6, 1999*a*).

Dans ce chapitre, nous affirmons donc que la gouvernance efficace des possibilités technologiques du XXIe siècle nécessitera avant tout d'affiner, d'institutionnaliser et de mettre en œuvre certaines capacités très anciennes.



© OCDE 2001

Pourquoi est-ce important d'insister sur ce point aujourd'hui ? La première raison est que ces capacités anciennes risquent d'être négligées, si nous laissons certaines idées courantes sur la technologie dominer le débat. Plus précisément, l'auteur plaide contre ceux qui considèrent la technologie comme la plus grave menace pour la vie et l'esprit humains et pour la bonne gestion des affaires publiques (par exemple, Winner, 1977), mais aussi contre ceux pour qui elle est la corne d'abondance qui va nous déverser tous ces biens : ni l'attitude de Jérémie ni celle de Pangloss ne servent à rien. Il ne s'agit pas de nier qu'il y a eu d'importantes innovations dans le domaine technique, ni que notre contexte politique et social est en grande partie nouveau, et l'on soutiendra par la suite que les capacités de gouvernement dont disposent les États contemporains et les institutions supranationales sont beaucoup plus grandes que celles de leurs prédécesseurs. En fait, la prochaine section examine certaines des principales innovations et attire l'attention sur leur nouveauté technique. Toutefois, le présent chapitre s'efforce de montrer que le meilleur moyen de traiter les problèmes fondamentaux du gouvernement par la technique est d'écouter plus attentivement les leçons que nous donnent les caractéristiques permanentes du développement technique et de la gouvernance.

La seconde raison pour laquelle il est urgent de s'intéresser à ces capacités anciennes tient au fait que, si les sociétés ne les cultivent pas, elles réagissent mal aux grands changements technologiques, parce qu'elles ne savent pas gérer les conflits ; elles sont trop polarisées et incapables de concilier les solidarités rivales. A mesure que la division du travail s'accroît avec le développement technologique, l'importance et la complexité de cette conciliation augmentent, mais il devient plus facile pour certains d'imaginer qu'elle se produira automatiquement, sous l'effet soit d'une sorte de main sociale invisible, soit d'une miraculeuse panacée technologique. C'est contre cette erreur commune que notre argumentation se développe. Plus précisément, l'une des caractéristiques anciennes du bon gouvernement qu'il faut surtout cultiver est le *jugement*. En effet, les craintes et les inquiétudes suscitées par les risques technologiques, qui sont à la base des grands conflits sociaux et politiques dans ce domaine, posent de graves problèmes à la capacité de jugement mais offrent en même temps des nouvelles occasions de l'exercer.

L'argument central de notre thèse se fonde sur les trois points suivants. Premièrement, pour obtenir un développement satisfaisant des technologies dans l'ensemble de la société et une répartition acceptable de leurs avantages et de leurs risques, la capacité de bien juger doit être la plus prisée de celles qui sont nécessaires aux dirigeants. Dans ce cadre, l'auteur propose une définition du jugement dans des contextes de décision politique comme ceux qui conditionnent la gestion du risque technologique. Deuxièmement, comme les responsables politiques font un usage de plus en plus complexe des nouvelles



© OCDE 2001

technologies dans leur travail de gouvernement, le défi principal consiste à commanditer, sélectionner, utiliser, gérer et modeler ces technologies de telle façon qu'elles cultivent le jugement chez les décideurs et à faire en sorte qu'elles ne l'entravent pas ou ne prennent pas sa place. Le jugement – pour proposer une définition préliminaire qui sera affinée plus loin – consiste à savoir prendre des décisions dans des conditions d'incertitude. Troisièmement, les conséquences sociales plus générales de l'usage des technologies et de la prise de décision à l'aide d'outils technologiques sont elles-mêmes incertaines ; l'anticipation et la prévision, tout nécessaires qu'elles sont pour bien juger, s'avèrent souvent limitées et dans bien des cas erronées. Le chapitre conclut qu'un objectif fondamental du gouvernement par la technique, non seulement pour les responsables mais aussi pour les citoyens, consiste à orienter le développement et l'utilisation des technologies de manière à cultiver et à répandre les capacités de jugement chez les citoyens – pour mieux les préparer à faire face à toutes les conséquences imprévues du déploiement d'une technologie donnée.

### *Gouvernance de la technologie et gouvernance avec elle*

Premièrement, il faut faire ici une distinction élémentaire entre les deux questions fondamentales qui sont abordées dans ce chapitre. Le gouvernement par la technique peut être divisé en gouvernance (à entendre comme celle de l'autorité publique dans la suite de ce texte) *de* la technologie et gouvernance *avec* la technologie. En gros, la gouvernance *de* est tournée vers l'extérieur, centrée sur la régulation de l'activité privée, alors que la gouvernance *avec* est orientée vers l'intérieur, axée sur l'augmentation des capacités techniques des organismes publics.

Par gouvernance *de* la technologie on entend le travail du responsable public pour :

- Encourager l'invention, le développement et le déploiement des techniques existantes et nouvelles (technologie se réfère ici à la fois aux artefacts physiques et aux compétences requises pour leur utilisation efficace).
- Aider les producteurs et les consommateurs à déterminer les possibilités d'utilisation des technologies existantes et nouvelles et de celles dont on prévoit l'apparition dans l'avenir proche.
- Déterminer, et aider les producteurs et les consommateurs à déterminer, les risques (tels qu'ils sont perçus par les experts) éventuellement liés au développement et au déploiement des technologies existantes et nouvelles, enfin déterminer et élaborer des stratégies (qui comportent souvent elles-mêmes à la fois des compétences et des artefacts) afin de gérer ces risques.



© OCDE 2001

- Déterminer les diverses perceptions du public non informé, et les conflits entre elles, au sujet des risques liés au développement et au déploiement des nouvelles technologies, et élaborer des stratégies pour gérer ces conflits.

Par gouvernance *avec* la technologie on entend :

- Le développement, le déploiement et l'utilisation des technologies existantes et nouvelles pour accroître les capacités de gouvernement des organismes et autorités exécutifs, législatifs et judiciaires.
- L'identification des possibilités d'utiliser dans la gouvernance les technologies existantes et nouvelles et celles dont on prévoit l'apparition dans l'avenir proche.
- L'identification des risques (tels qu'ils sont perçus par les experts) éventuellement liés au développement et au déploiement des technologies nouvelles et existantes dans le cadre de la gouvernance, enfin détermination et élaboration de stratégies (qui comportent souvent elles-mêmes à la fois des compétences et des artefacts) afin de gérer ces risques.
- L'identification des diverses perceptions par le public non informé, et des conflits entre elles, au sujet des risques liés au développement et au déploiement des nouvelles technologies dans le cadre de la gouvernance, et élaboration de stratégies pour gérer ces conflits.

Les stratégies de gouvernance de la technologie et de gouvernance avec elle comportent une large gamme de conséquences voulues et non voulues – quelquefois même imprévisibles à long terme – pour les sociétés, les économies et les systèmes politiques, et ces effets ne se limitent pas au domaine de compétence des divers organismes qui élaborent les stratégies. Ces conséquences elles-mêmes créent pour la gouvernance des problèmes, des occasions, des risques et des technologies. Elles impliquent des dommages et des bienfaits réels : modification de l'adhésion du public ou peur vis-à-vis des organismes de gouvernance ou de certaines stratégies ; réorganisation de la mobilisation des mouvements sociaux (comme le militantisme des Verts), réorientation de l'investissement et de l'activité économique (par exemple vers les technologies protégeant la vie privée ou réduisant les émissions de gaz) ; changement de la structure sociale des liens et réseaux (comme ceux qui apparaissent entre les industries fondées sur les nouveaux matériaux et les mouvements écologistes) ; enfin effets culturels allant de nouveaux systèmes de classification (par exemple les risques considérés comme « acceptables » ou « irréversibles ») jusqu'à l'adoption ou l'abandon de rites culturels [par exemple, nouveaux types de litige, d'audit (Power, 1997) et d'enquête publique], de moyens d'action (par exemple, nouveaux systèmes d'audit environnemental ou social), de métaphores, de modes de reconnaissance, d'adhésions et de pratiques).



© OCDE 2001

La suite de la section 1 trace le cadre de la réflexion sur la gouvernance et la technologie dans le siècle qui vient. Comme nous avons maintenant défini la gouvernance, nous pouvons passer à la compréhension des outils qu'elle utilise, de ses capacités, et à une brève liste des types de technologies qui au cours du siècle poseront vraisemblablement des défis intéressants et importants aux systèmes de gouvernance locaux, régionaux, nationaux ou fédéraux, continentaux et mondiaux. La section 2 débattra de la gouvernance de la technologie et la section 3 de la gouvernance avec la technologie. Chacune approfondira l'examen de la nature du jugement.

### *Les outils de la gouvernance*

Les gouvernements disposent d'une panoplie spéciale pour exercer la gouvernance. La figure 1 présente une classification des outils de gouvernement qui synthétise les éléments de cette panoplie tels qu'ils ressortent du principal courant de la science politique (Hood, 1983 ; Salamon, 1989 ; Bemelmans-Videc *et al.*, 1998 ; 6, 1997*a* ; Margetts, 1998). Dans chaque catégorie (ligne), les outils sont

Figure 1. **Les instruments de pouvoir de la gouvernance**

| *Types d'instruments* | *Instruments, du plus fort au plus faible* |
|---|---|
| **Effecteurs**<br>(pour provoquer des changements de culture ou de comportement) | 1. *Capacité organisationnelle* : prestation directe par le gouvernement, entreprises publiques.<br>2. *Autorité* : réglementation, obligation, permission, interdiction, droits et systèmes de réparation des préjudices.<br>3. *Finances* : marchés publics, garanties de crédit, subventions, subventions proportionnelles, dépenses fiscales.<br>4. *Situation dans les réseaux d'information* : fourniture de l'information : persuasion, propagande, exemple, projets de démonstration, éducation, formation. |
| **Collecteurs**<br>(pour obtenir de l'argent et d'autres ressources) | Impôts, directs ou indirects<br>Prélèvements<br>Redevances pour services<br>Appels au public |
| **Détecteurs**<br>(pour acquérir l'information) | Réquisition<br>Inspection<br>Achat, troc<br>Appels au public (y compris les récompenses aux informateurs) |
| **Sélecteurs**<br>(pour gérer, choisir, analyser, présenter l'information) | Audit<br>Analyse coût-avantage<br>Indicateurs et mesures de performance<br>Mesure des coûts, budget de ressources<br>Examen de la gestion<br>Construction de scénarios, évaluation des risques |



© OCDE 2001

classés par ordre décroissant de coercition en fonction de la liberté qu'ils laissent à ceux sur lesquels on les utilise de se comporter ou non comme le souhaite l'organisme public qui emploie l'outil en question.

La stratégie consiste à appliquer l'art du jugement politique – sujet auquel nous reviendrons – pour combiner et enchaîner l'usage des outils. Par exemple, quand les gouvernements négocient avec des acteurs qui n'appartiennent pas à la sphère publique ou leur adressent des demandes, ils combinent habituellement la persuasion avec la menace de réglementation coercitive et l'offre d'incitation (ou, lorsque les deux se conjuguent, les « menoffres » (menaces-offres) ; voir Dowding, 1991, pp. 68 sqq).

Ces dernières années, et surtout depuis l'important changement récent de politique par la Banque mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale, 1997), on a beaucoup discuté le concept de ressources, de capacités et d'efficacité « institutionnelles » de la gouvernance. Ces expressions sont souvent utilisées de façon assez lâche (Weiss, 1998 constitue une exception) pour englober certains types de politiques économiques et réglementaires, qui évitent une intervention excessive, assurent une protection sociale de base, accordent certaines priorités générales au développement durable, luttent contre la corruption et l'arbitraire des pouvoirs publics, enfin garantissent des biens fondamentaux comme l'état de droit et le respect de la constitution.

Toutefois, comme l'expression « capacités de gouvernance » sera utilisée dans ce chapitre, nous voulons la prendre dans le sens plus étroit et plus précis décrit ci-dessous, à savoir les capacités dont disposent les composantes de l'administration concernées pour exercer avec compétence les activités de *politique* et pour sélectionner et utiliser les outils dans les activités de *programme* du gouvernement :

- *Prise de décision* : maîtrise par les décideurs (élus, hauts fonctionnaires et responsables des collectivités locales, etc.) des compétences suivantes :
  - Appréciation des risques tels qu'ils sont perçus par les experts et par le public non informé, ainsi que des problèmes et défis essentiels qui se posent à la gouvernance.
  - Capacité de jugement quant à la gamme appropriée d'objectifs, priorités, choix, outils et stratégies d'action et quant aux conséquences plausibles et probables de ces choix (Vickers, 1995).
- *Contrôle* : maîtrise, par l'ensemble du corps législatif, des hauts responsables politiques et administratifs de l'exécutif et des autorités judiciaires, des compétences nécessaires pour découvrir et évaluer les priorités, les résultats, le comportement et l'intégrité des activités exécutives du gouvernement.



© OCDE 2001

- P*rogramme* : maîtrise par les responsables des compétences nécessaires pour choisir, gérer, déployer et contrôler les outils de gouvernance dans l'accomplissement du programme, qu'il s'agisse de réglementation, de prestation de services ou d'autres moyens.

Dans ce sens les possibilités d'utiliser les effecteurs pour la gouvernance dépendent donc de la bonne affectation des ressources dans l'utilisation des collecteurs, détecteurs et sélecteurs.

Une fois ce cadre dressé, il est maintenant possible de préciser la distinction entre gouvernance de la technologie et gouvernance avec la technologie.

- L*a gouvernance de la technologie* nécessite les capacités de prise de décision, de contrôle et de réalisation des programmes ainsi que les compétences nécessaires au choix et au déploiement d'outils adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs acceptés par la population – cela suscitera inévitablement des conflits – en ce qui concerne l'obtention et la répartition des avantages, mais aussi le contrôle et la répartition des risques, que comporte le déploiement des technologies.
- L*a gouvernance avec la technologie* nécessite l'usage intelligent des technologies afin d'accroître les capacités de prise de décision, de contrôle et de réalisation des programmes dans l'ensemble des organes de gouvernement.

Dans le corps principal du présent document, ce cadre de réflexion sur la gouvernance sera appliqué aux technologies qui devraient revêtir une importance particulière dans le siècle qui vient. Nous examinerons d'abord ce qu'elles pourraient être.

### *Technologies transformatrices*

Certaines technologies semblent avoir joué un rôle plus décisif que d'autres dans l'histoire de l'humanité. Tout le monde est d'accord sur l'importance du feu et de la roue. On trouvera probablement un consensus sur le fait que le porte-mine, même si c'est un instrument utile à ne pas dédaigner, n'a pas provoqué de changement fondamental dans l'organisation de notre vie sociale. Ainsi, certaines technologies sont de nature transformatrice – c'est-à-dire qu'elles sont impliquées dans des changements profonds et radicaux de la société.

Bien entendu, les technologies ne transforment pas la société par elles-mêmes, ce sont les humains qui le font. Ils investissent dans la recherche et le développement, réglementent, achètent et ainsi de suite – tout cela pour des raisons sociales, culturelles, rituelles, religieuses, financières et politiques. Ces actions transforment le mode d'organisation de la société, son apparence et sa façon de travailler. Les technologies sont des instruments par lesquels les humains transforment la société.



© OCDE 2001

D'un autre côté, le déploiement et l'utilisation des nouvelles technologies comportent autant de conséquences non voulues que de résultats voulus ; certaines de ces conséquences peuvent être déterminantes. Toutefois, quand la science et la technologie, utilisées ou développées pour réagir à ces pressions, offrent de nouvelles occasions de changer les modes d'action de façon radicale et non plus seulement marginale, il n'est pas excessif de parler de technologies transformatrices. Si la technologie n'est pas la cause unique ou fondamentale du changement social, c'est une force indirecte et médiatrice qui a des conséquences sociales et politiques.

Les principales technologies transformatrices du XVIIIe siècle furent la mécanisation de l'agriculture et de l'industrie textile, ainsi que l'utilisation de la vapeur. Dans les années 1950, on peut avancer que les antibiotiques et la télévision ont compté parmi les plus importantes. Au cours des vingt dernières années, les technologies numériques et électroniques de l'information et des communications sont certainement entrées dans cette catégorie.

Par transformation sociale on entend ici le changement de certaines des pratiques sociales les plus fondamentales – par exemple, la structure des réseaux sociaux (pensons aux effets des nouvelles communications à grande distance sur la nature du travail, des amitiés, des fréquentations et des liens familiaux) ; la mobilité temporelle et géographique (pensons à l'influence du transport aérien sur notre sens du temps) ; l'ampleur des aspirations individuelles (pensons aux effets des antibiotiques sur la longévité et l'espoir de retraite, et au passage d'une société dans laquelle la plupart des individus mouraient de maladies infectieuses à une société dans laquelle la plupart des individus meurent beaucoup plus tard de maladies dégénératives) ou l'organisation sociale (pensons aux liens causals multiples, souvent complexes, entre l'apparition des technologies industrielles et les nouvelles formes d'organisation au XIXe siècle que furent la société par actions, la coopérative, la mutuelle, la fonction publique et l'administration locale modernes : 6, 1998*a*). La technologie n'est pas la cause première immuable, mais son utilisation ou les réactions qu'elle suscite ont un grand pouvoir de transformation.

Une fois conçues, les technologies mettent du temps à atteindre le point où leur emploi se généralise comme solution à un type de problème, avant de devenir finalement transformatrices – souvent parce qu'elles sont utilisées pour des problèmes différents de ceux auxquels elles étaient d'abord appliquées. En général, le décalage dure plusieurs décennies, mais certains commentateurs émettent l'hypothèse qu'il se raccourcit aujourd'hui.

Ce chapitre porte sur les technologies qui ne sont pas encore arrivées à maturité, qui n'ont pas encore de nombreuses applications commerciales et qui, dans certains cas, n'atteindront peut-être pas ce stade avant 10 ou 20 ans. Il ne



© OCDE 2001

s'intéresse pas à celles qui constituent des perfectionnements, certes prometteurs et précieux mais pour l'essentiel marginaux, des techniques actuelles, par exemple le développement de la miniaturisation. Nous pouvons déjà nous faire une idée assez exacte de ce que seront les technologies transformatrices des années 2010, 2020 et 2030. On estime généralement que parmi les principales figureront vraisemblablement celles dont la liste est donnée dans la figure 2.

Même si cette liste n'est pas nécessairement exhaustive, il est important de sélectionner certaines importantes technologies de la prochaine vague qui arriveront à maturité au XXIe siècle, afin de donner un aperçu du contexte dans lequel elles seront utilisées. Ces technologies présentent un certain nombre de caractéristiques essentielles dont la liste suit. Il existe de bonnes raisons de croire qu'elles ont toutes de grandes chances de devenir transformatrices selon les critères donnés plus haut.

- Toutes sont développées à partir de sciences fondamentales et appliquées de pointe – quelle que soit la définition de ce dernier terme acceptée par la communauté scientifique.
- Même si elles partent de travaux antérieurs en biologie, sélection des espèces, informatique à base de silicium, etc., elles constituent toutes aux yeux de nombreux commentateurs des étapes décisives qui changeront la dimension et quelquefois même la direction du développement des capacités humaines, et non de simples améliorations marginales des ressources existantes (contrairement, par exemple, à de nombreuses technologies nouvelles dans l'industrie chimique ou dans les sources d'énergie tirées de la biomasse).
- Toutes auront des conséquences réparties très largement sur de nombreux domaines de la vie, et pas seulement dans certains secteurs (contrairement, par exemple, à de nombreuses technologies nouvelles mises au point dans les sciences des matériaux).
- Toutes seront vraisemblablement suffisamment visibles pour susciter l'attention, l'intérêt et la perception du risque par les mouvements sociaux, les citoyens, les responsables politiques et les régulateurs.
- Toutes font déjà l'objet de grands débats publics et de l'attention des futurologues, journalistes, moralistes et technologistes.
- Aucune ne semble aujourd'hui être à un stade de développement si peu avancé que l'on ne puisse en attendre des réalisations avant au moins cinquante ans, et pour aucune la faisabilité ne reste incertaine (raison pour laquelle on a, par exemple, omis la fusion nucléaire : Kaku, 1998, chapitre 13).



© OCDE 2001

Figure 2. **Technologies transformatrices du XXIe siècle**

- *Réseaux d'intelligence répartie* – technologie qui consiste en réseaux plus ou moins lâches d'artefacts intelligents capables de communiquer entre eux pour manipuler les environnements ; aujourd'hui, les systèmes de codes-barres et d'étiquettes à microcircuits le font quotidiennement mais dans les dix prochaines années, les « maisons intelligentes » vont apparaître, dans lesquels de nombreux objets ordinaires communiqueront pour divers usages (Kelly, 1994).

- *Nano-ingénierie* – technologie qui consiste à utiliser des enzymes comme assembleurs pour assembler ou désassembler presque tout au niveau moléculaire ou même subatomique (Drexler, 1991) ; à l'heure actuelle, les applications commerciales de la nano-ingénierie ne sont guère impressionnantes, surtout parce qu'elle comporte un coût élevé pour de tout petits volumes (Kaku, 1998, pp. 266-273).

- *Informatique quantique* – application de la nano-ingénierie au niveau subatomique pour augmenter énormément la vitesse et la puissance de calcul par rapport à ce que l'on peut obtenir aujourd'hui avec les systèmes au silicium, du fait qu'à partir d'un certain niveau de miniaturisation, les effets quantiques commencent à se faire sentir (Drexler, 1991 ; Kaku, 1998 ; Gershenfeld, 1999, pp. 176-191 ; Singh, 1999, chapitre 8).

- *Bio-informatique* – application des techniques biologiques à l'utilisation d'enzymes pour le calcul, là aussi avec une énorme multiplication de la capacité ; comme on peut réduire la matière biologique à un format utilisable pour un prix relativement bas, de nombreux commentateurs estiment que c'est un investissement plus prometteur que l'informatique quantique (Drexler, 1991 ; Kurzweil, 1999).

- *Nouvelle robotique* – mise au point de réseaux d'artefacts cinétiquement intelligents, doués d'apprentissage, autopilotés, autoreproductibles, autoréparables, peu sensibles aux pannes et de systèmes capables de prendre des décisions aussi bien que d'exécuter des tâches prescrites (Warwick, 1998).

- *Génie génétique* – manipulation du code génétique de presque tous les matériaux biologiques afin de réparer, améliorer ou transformer les caractéristiques de la vie végétale ou animale, y compris humaine (Reiss et Straughan, 1996 ; Kitcher, 1996 ; Burley, 1999 ; Silver, 1998).

- *Neuro-ingénierie* – simulation et modélisation des fonctions neurales afin d'appliquer des techniques génétiques, chimiques, chirurgicales et plus tard prothétiques pour réparer, améliorer ou changer les caractéristiques du cerveau humain, y compris même intégrer dans l'activité biologique du cerveau une capacité artificielle de mémoire et de traitement (en utilisant la bio-ingénierie, l'ingénierie quantique ou, à court terme la technologie des microcircuits au silicium) (Blank, 1999).



© OCDE 2001

Figure 2. **Technologies transformatrices du XXIe siècle** (*suite*)

- *Technologies de production viables, non polluantes, économes en ressources* – remplacement des technologies actuelles par une large gamme de technologies moins polluantes et plus économes en ressources dans tous les domaines de la production ; cela peut inclure, pour des objectifs particuliers, l'application de la nano-ingénierie et des réseaux d'intelligence répartie ainsi que du génie génétique. Dans cette catégorie, nous pouvons citer les systèmes d'énergie à faible émission comme les cellules photovoltaïques, les piles à combustible à hydrogène, les éoliennes, les systèmes de bio-combustibles, les systèmes qui soit ne produisent pas de déchets, soit recyclent les produits qui sont traditionnellement traités comme déchets. En outre, il est possible que la bio-ingénierie permette la dépollution après contamination (von Weizäcker *et al.*, 1998 ; Christie et Rolfe, 1995 ; Hawken *et al.*, 1999).
- *Nouvelles technologies de transport spatial* pour appuyer l'exploitation commerciale des astréoïdes proches de la terre, etc. – par exemple l'utilisation de voiles solaires (Kaku, 1998, chapitre 14).

Ces technologies auront des applications dans tous les domaines de l'effort humain – médecine, industrie manufacturière, production d'aliments, dépollution, modélisation des décisions politiques… – la liste est infinie. Leurs effets sociaux ne seront probablement ni discrets, ni simplement cumulatifs. L'expérience nous suggère en effet qu'il y aura convergence et interaction entre ces technologies. Déjà ont lieu des expériences combinant les applications des biotechnologies et l'informatique ; la nano-ingénierie travaillera probablement avec des ordinateurs biologiques ; dans quelque temps, le meilleur moyen de pratiquer les thérapies géniques sera d'utiliser l'assemblage au niveau moléculaire ; l'ingénierie de l'intelligence répartie fusionnera peut-être avec la nouvelle robotique et ainsi de suite.

Toutefois, il faut souligner le point suivant : à mesure que les envolées initiales d'espoir – et de crainte – liées à toute nouvelle technologie retomberont, on verra apparaître des déceptions, et les espoirs comme les craintes s'atténueront ; en outre, les délais entre d'une part l'invention et la découverte et d'autre part les possibilités de les utiliser pour des transformations sociales peuvent être obstinément longs – même s'ils se raccourcissent quelque peu aujourd'hui.

Ces technologies transformatrices, individuellement et collectivement, présentent des défis importants aux décideurs et à leurs systèmes de gouvernance.



© OCDE 2001

## 2. Gouvernance de la technologie

La meilleure démarche pour examiner la gouvernance de la technologie, comme nous l'avons définie dans la section 1, consiste à l'étudier en fonction de trois types d'activités liés et interdépendants, qui sont les suivants :

- La promotion de la technique, qui englobe la promotion de l'innovation et de la concurrence que l'on mentionne brièvement ci-dessous.
- L'identification des risques technologiques tels qu'ils sont perçus par les experts, sujet qui ne sera pas étudié ici à cause du manque de place et parce qu'il ne pose pas de grands problèmes de gouvernance indépendamment du troisième élément, à savoir :
- Le processus qui consiste à concilier les perceptions opposées des risques technologiques par les différents publics, question à laquelle la majeure partie de cette section est consacrée.

### *Promotion de la technique*

Il peut être utile de commencer en présentant les outils « effecteurs » de gouvernance disponibles pour la promotion de la technique. La figure 3 les énumère selon les principales catégories définies plus haut (Buchanan, 1992, chapitre 12, examine le dosage par les États européens de l'utilisation de ces outils).

Le palmarès des gouvernements dans l'utilisation de certains de ces outils est pour le moins mitigé. Si le Japon a réussi pendant des années à exploiter une stratégie hautement *dirigiste* qui consistait pour le gouvernement à coordonner la création de groupes de grandes sociétés, conjuguée à un usage très limité de la politique de la concurrence, avec l'appui de subventions directes, il n'est pas évident que cette méthode soit depuis quelques années aussi fructueuse qu'elle a pu l'être jusqu'à la fin de la décennie 80. En outre, à l'exception partielle de la France, elle n'a pas été essayée de façon aussi énergique dans nombre d'autres pays de l'OCDE et, là où elle l'a été, les résultats ont généralement été moins impressionnants que dans le cas du Japon avant les années 90. On soutient parfois que les premières années de l'expérience japonaise ont mieux réussi parce que le programme était centré sur le rattrapage technologique. Quand le Japon a atteint cet objectif, le dispositif institutionnel s'est avéré beaucoup moins efficace pour pousser la recherche-développement des entreprises dans les nouveaux domaines d'invention les plus prometteurs.

En règle générale, donc, les pays Membres de l'OCDE ont eu tendance à se détourner de la gestion directe de la recherche-développement et de la tentative par les décideurs publics de « jouer les gagnants », du moins dans le sens de



© OCDE 2001

Figure 3. **Outils pour la promotion des techniques**

*Organisation*

- Réalisation directe de la recherche-développement dans les laboratoires publics.

*Réglementation*

- Réglementation dissuasive des techniques et de leurs applications : santé et sécurité, impact environnemental, protection des données, etc.
- Politique de la concurrence et en particulier traitement de la coopération entre firmes dans la recherche-développement.
- Réglementation des services universels.
- Octroi du statut de monopole aux instituts professionnels de technologie.

*Incitation*

- Brevets, c'est-à-dire droits temporaires de tirer une rente de monopole des innovations techniques.
- Recherches sur fonds publics à partir des universités.
- Subventions directes ou incitations fiscales pour la recherche-développement du secteur privé – y compris politique régionale visant à promouvoir l'investissement dans les villes ou les régions, collaboration dans la recherche-développement, regroupement géographique et création de réseaux dans certains secteurs.
- Incitations fiscales poussant les entreprises utilisatrices et les consommateurs finals à adopter les technologies.
- Promotion des exportations et garanties de crédits.
- Politique des marchés publics visant à encourager le développement des technologies de pointe, par exemple dans le matériel de défense.

*Persuasion*

- Exercices de prévision.
- Programmes d'évaluation des technologies.
- Éducation liée aux technologies.

sélectionner pour l'aide de l'État certaines entreprises parmi celles qui travaillaient avec les nouvelles technologies. De nombreux gouvernements ont également réduit leurs engagements envers le système de garantie de crédit pour les exportations technologiques, et même leurs systèmes d'évaluation. En fait, les États-Unis ont récemment fermé leur bureau d'évaluation des technologies (Office of Technology Assessment). En même temps, les gouvernements ont



© OCDE 2001

orienté leur politique vers la réglementation des effets nocifs afin de stimuler l'innovation dans les domaines, par exemple, des technologies plus propres ou plus favorables à la protection de la vie privée, et leur adoption par les entreprises. Ils ont aussi porté un intérêt accru aux exercices de prévision technologique et augmenté leurs dépenses à ce titre (*Foresight*, 1999). Toutefois, les gouvernements ont récemment investi des sommes considérables dans des incitations offertes aux ménages et petites entreprises pour qu'ils adoptent toute une série de technologies de l'information et des communications. Au nom de la lutte contre la « fracture numérique » (6 et Jupp, à paraître), les gouvernements du monde entier continuent d'accroître leurs dépenses visant à persuader les ménages et les petites sociétés d'acheter des ordinateurs, à encourager l'accès à Internet et également aux réseaux protégés, et ainsi de suite. Le gouvernement fédéral des États-Unis vient de proposer au Congrès un nouvel ensemble de mesures à cet égard (Office of the Press Secretary, 2000), de même que le gouvernement britannique (Policy Action Team 15, 2000). Il reste à savoir si ces types d'initiatives réussiront.

Toutefois, il faut noter que, réussie ou non, cette promotion de certaines technologies démontre que les gouvernements n'ont pas totalement cessé de « jouer les gagnants » ; leur politique a plutôt consisté à se détourner du choix des entreprises qu'il faut protéger et subventionner à long terme pour aller vers des efforts à plus courte échéance visant à promouvoir l'utilisation de technologies qui paraissent déjà avoir « gagné » ou sont considérées comme devant « gagner » dans l'avenir proche, ou vers une utilisation plus poussée de la politique régionale afin de repérer les domaines « perdants » pour essayer d'inverser cette dynamique. Le ciblage de la politique continue de jouer un rôle central, mais la nature des cibles et le caractère des outils employés ont changé (Cowling *et al.*, 1999).

Cela pose l'un des principaux défis à la gouvernance de la technologie, à savoir la relation entre la politique de la concurrence et les objectifs fixés par la réglementation pour les services universels. Dans les grands pays comme les États-Unis, on peut trouver les moyens d'éviter les conflits entre ces deux contraintes, par exemple en obligeant les sociétés qui offrent des services dans une zone riche à accepter aussi des responsabilités dans des localités pauvres, comme le font les régulateurs des services d'utilité publique aux États-Unis. Ce système permet une certaine concurrence, mais garantit la prestation des nouveaux services fondés sur la technologie aux collectivités relativement pauvres. Dans les pays de plus petite taille, il est beaucoup plus difficile de toute façon de garantir la concurrence, et les exigences de service universel ont abouti en pratique à renforcer les monopoles nationaux. Ce débat va revêtir une importance particulière à propos de la fourniture de services à large bande dans les zones rurales. Comme l'économie mondiale favorise de plus en plus les villes,



© OCDE 2001

contrairement aux arguments de ceux qui défendent l'hypothèse de la « mort de la distance » (voir Castells, 1989, 1996), les incitations à l'investissement en infrastructures à large bande dans les zones rurales restent faibles ou peuvent même diminuer (Wilhelm, 2000, pp. 113-116). Pourtant, ces investissements jouent peut-être un rôle essentiel dans toutes les stratégies de développement économique rural, car la diversification dans des activités autres que l'agriculture dépendra de plus en plus de la présence de ces infrastructures.

En fait, il semblerait que la culture de la décision politique obéisse à des cycles qui donnent naissance à des styles différents de promotion de la technique. Dans certaines périodes, comme la fin des années 60 et celle qui va de la fin des années 90 jusqu'à aujourd'hui, l'anticipation, la prévision, les études futuristes et les dispositifs d'intervention étaient considérés comme des missions essentielles de la gouvernance. Pendant d'autres périodes, comme les années 70 et 80, ils étaient rejetés en faveur de stratégies fondées sur l'adaptabilité ou centrées sur l'institutionnalisation des capacités de gouvernement pour réagir à toutes les chances que l'innovation technologique pouvait offrir. En effet, la gouvernance des chances n'est que l'autre face de la gouvernance des risques et il existe des cycles similaires (6, 199b) d'anticipation et d'adaptation (Hood et Jones, 1996 ; Wildavsky, 1988) dans les cultures de perception du risque, qui influencent le jugement des décideurs d'une façon comparable.

### *Concilier les perceptions du risque exprimées par le public*

#### *Comprendre comment le public non informé perçoit le risque technologique*

Les risques qui provoquent l'inquiétude ou la crainte des individus, et ceux qu'ils considèrent comme inexistants ou acceptables, constituent les facteurs fondamentaux des conflits soulevés par les technologies et jouent le rôle essentiel dans la formation des schémas de confiance et de méfiance entre les gouvernements, les entreprises et les mouvements sociaux quand il s'agit de trouver un compromis sur la bonne façon de réglementer et gérer les technologies (Krimsky et Golding, 1992, Löfstedt et Frewer, 1998, Cvetkovich et Löfsted, 1999).

La première tâche pour la capacité de gouvernance consiste donc à comprendre comment le public non informé perçoit le risque technologique. Cela n'entend pas suggérer que les perceptions des « experts » sont forcément ou toujours très différentes, même si eux-mêmes – et quelques universitaires (par exemple, Viscusi, 1998 ; Margolis, 1996) – prétendent souvent qu'elles le sont. En effet, ils sont exposés au moins à certaines des pressions culturelles que le public subit. En fait, plusieurs commentateurs se plaignent exactement de cela (par exemple Breyer, 1993.) Quand les humains sont confrontés à de nouvelles technologies transformatrices, ils fonctionnent généralement avec un répertoire



© OCDE 2001

étonnamment limité de préoccupations, ou de perceptions du risque – et continuent longtemps de l'appliquer à de nombreuses technologies différents – qui conditionne leurs réactions politiques face à l'existence, à l'opportunité et à l'acceptabilité de ces technologies, donc leur demande d'action ou d'inaction des autorités. Certains individus – ou plutôt certaines cultures – ne se préoccupent pas tant des risques que des chances. Pour d'autres, certaines technologies sont par essence risquées et d'autres non. La figure 4 propose un moyen de classer le répertoire-type des perceptions du risque « alarmantes ».

Le choix des technologies auxquelles s'applique la perception du risque ne reflète pas en général un calcul et une comparaison idéalement rationnels des caractéristiques techniques ou des utilisations humaines. En fait, les conflits d'esthétique, d'éthique et de gouvernance qui influencent la réception d'une technologie transformatrice sont intimement liés aux modes de perception du risque.

*L'approche néo-durkheimienne*

Il existe plusieurs façons de comprendre la perception par le public des risques liés aux technologies (Krimsky et Golding, 1992 ; Löfstedt et Frewer, 1998). Certaines conclusions essentielles des recherches psychologiques et psychométriques traditionnelles (telles qu'elles sont analysées dans Renn, 1998) sont les suivantes :

- Plus un risque sort de l'ordinaire, plus il est vraisemblable que les individus y croient.
- Les événements extraordinaires sont considérés comme plus probables que ne le suggère leur fréquence.
- Les individus ajustent à leur cadre de vie leurs perceptions de la vraisemblance et de l'acceptabilité.
- Les individus évitent les dissonances cognitives – ils peuvent rejeter les informations qui ne cadrent pas avec leur vision du monde.

Les facteurs essentiels qui semblent, d'après les conclusions de cette école, expliquer les variations de la perception par le public du risque technologique, donc de son acceptabilité, sont les suivants (Renn, 1998) :

- Perception que ceux qui sont chargés du développement et du déploiement de la technologie acceptent la responsabilité de l'apparition et de la gestion du risque.
- Perception de la compétence des régulateurs, des utilisateurs de technologies et des contrôleurs.
- Perception du degré d'attention, d'engagement et d'effort consacré par les régulateurs et les utilisateurs de technologies à la gestion du risque.



© OCDE 2001

Figure 4. **Taxinomie des alarmes : perceptions du risque hostiles aux nouvelles technologies**

1. *Perte de contrôle*. Perte de contrôle humain sur les produits et les applications technologiques par l'autonomie croissante des systèmes d'apprentissage autopilotés et perte de responsabilité des artefacts et des machines vis-à-vis des humains. En particulier, la crainte de « l'irréversibilité » des technologies transformatrices est une crainte de perte de contrôle.

2. *Incompétence*. Accidents, catastrophes, chocs, fiascos et échecs plus chroniques dans l'application des technologies.

3. *Tyrannie*. Contrôle de la technologie par une élite, une profession, une classe ou une secte agissant seulement dans l'intérêt de ses membres.

4. *Danger et perte de sécurité*. Incertitude et risque d'effets secondaires non prévus, d'erreurs d'utilisation ; cela influence surtout la viabilité de l'environnement.

5. *Mal absolu*. La capacité accrue des humains sera utilisée pour le mal, y compris la violence, l'usage abusif de la technologie par des groupes malfaisants (criminels, dictateurs, états impérialistes ou agressifs).

6. *Perte d'emplois*. Réduction du nombre d'humains nécessaires à la production et à la consommation économiques.

7. *Injustice*. Aggravation de l'inégalité, de l'exclusion et du mépris par l'accès différentiel aux technologies et aux compétences qu'elles exigent.

8. *Absence de dignité*. Caractère invasif des applications de la technologie ; abaissement de l'attachement de la culture aux émotions et à la solidarité humaines ; soumission excessive de la culture au fonctionnalisme, à l'instrumentalisme et à l'utilitarisme.

9. *Irresponsabilité*. Érosion de la responsabilité personnelle par la connaissance accrue des moyens, capacités et déterminants des décisions individuelles et capacité accrue de manipulation ou de détermination des décisions individuelles.

10. *Perte de protection*. Réduction de la capacité d'assurer les risques de la vie quotidienne et accroissement de ces risques suite à la mise en place des technologies.

11. *Révulsion*. Dégoût plus esthétique que moral vis-à-vis de certaines applications des technologies.

12. *Perte d'intégrité*. Angoisse devant les conséquences envisagées des technologies pour ce que l'on considère comme le caractère distinct de la nature humaine, l'intégrité du corps ou l'ordre de la nature ; par exemple, la définition juridique de la mort, de la personnalité ou de la responsabilité.



© OCDE 2001

- Perception de l'équité dans la répartition du risque entre les catégories de la population.
- Perception de l'équité des procédures en place quand il s'agit de prendre des décisions sur la gestion du risque, y compris – s'il y a lieu – de leur ouverture au public.
- Perception du degré de contrôle du risque.
- Perception du fait que le risque est vu comme volontairement choisi ou au moins accepté par les individus les plus touchés.
- Perception de la possibilité pour les individus et les organisations affectées d'obtenir des informations sur l'ampleur du risque et de choisir les actions qu'ils peuvent entreprendre eux-mêmes pour gérer leur propre exposition au risque.

Renn (1998) distingue quatre images du risque auxquelles les individus ont recours vis-à-vis des diverses technologies ou des autres sources de dommages potentiels :

- D*anger imminent* – aléatoire, catastrophique, inéquitable, chercher à fuir.
- D*anger différé* – effet retard, non catastrophique, chercher les responsables, chercher une gestion déterministe du risque.
- C*alcul coût-avantage* – mettre en balance les gains et pertes asymétriques quantifiables, raisonnement probabiliste.
- S*uspense* – volontaire, dépendant du contrôle et des compétences personnels, non catastrophique.

Toutefois, ces distinctions sont assez limitées. Elles ne disent pas grand-chose sur les types d'individus qui pourraient avoir telle ou telle perception, ni sur les circonstances dans lesquelles l'un de nous pourrait les avoir. Les variables sont si approchées et si peu liées les unes aux autres que les travaux psychologiques n'ont guère de valeur explicative et sont peu utiles aux décideurs qui se préoccupent de la gouvernance du risque technologique (Douglas, 1985, 1997).

Les inquiétudes et les craintes face aux risques ne sont pas simplement des appréciations inexactes et erronées qui se sont insinuées dans un processus qui devrait « normalement » fonctionner pour protéger les individus contre l'ensemble « correct » des dangers concevables. Elles ne se réduisent pas au bruit et à la confusion qui viennent brouiller le processus par lequel l'individu relie ses intérêts réels acquis comme par miracle et le calcul de ce qui les menace (contrairement aux affirmations d'économistes comme Viscusi, 1998). Il n'est donc pas judicieux d'imaginer – comme certains membres du mouvement pour « la compréhension de la science par le public » le font encore – que si l'on donne au public une meilleure éducation scientifique ou une idée plus nette de la théorie des probabilités, ses perceptions du risque convergeront vers celles des experts ou qu'il en viendra à leur « faire



© OCDE 2001

confiance », voire à leur obéir plus rapidement. La perception du risque est un phénomène plus politique que tout cela ne le laisse entendre.

De l'avis de l'auteur, le meilleur moyen de progresser est d'examiner la démarche néo-durkheimienne (Douglas, 1992, 1994*a*, Douglas et Wildavsky, 1982, Gross et Rayner, 1985 ; Rayner, 1992, Adams, 1995, Ellis et Thompson, 1997, Thompson *et al.*, 1990 ; Schwarz et Thompson, 1990 ; Thompson *et al.*, 1999 ; Thompson, 1992 ; Lupton, 1999, chapitre 3). Selon cette démarche, la sélection des risques technologiques dont il faut s'inquiéter, le type d'affect lié aux différents risques, la détermination de l'information pertinente pour la réflexion sur le risque, reflètent tous les attachements des individus à certaines formes d'organisation sociale ou de « solidarité », car ces attachements influencent les perceptions des formes d'organisation sociale dans le cadre desquelles les technologies sont développées, utilisées, déployées et consommées (Douglas, 1994*a*). Le problème de l'acceptabilité ne se pose pas nécessairement en termes de probabilités ou de coûts et avantages – sauf dans certains cadres institutionnels pour les solidarités qui fonctionnent à partir de ce type d'attachement. A notre avis, les technologies qui ne suscitent chez un individu que peu de craintes mais uniquement des occasions et des avantages sont généralement celles qui sont utilisées dans le cadre d'une organisation sociale que cet individu reconnaît, qui le modèlent, qu'il comprend et pour laquelle il éprouve un certain attachement (de façon peut-être involontaire ou stoïque). C'est l'une des raisons pour lesquelles l'éducation formelle, les communications officielles et la propagande portant sur le risque, la probabilité et l'ampleur des dégâts éventuels ont peu d'effets sur les schémas de perception. Croire qu'il existe une seule bonne façon de calculer le risque « objectif », idée très répandue dans le milieu des ingénieurs, c'est oublier que les individus ne considèrent pas tous les mêmes risques comme prioritaires et que l'ampleur des dégâts n'a pas la même importance pour les diverses cultures du risque, quelles que soient les probabilités. Comment alors pouvons-nous comprendre les liens entre l'attachement à certains types d'organisation sociale et les perceptions subjectives du risque ?

Les humains ne sont pas perpétuellement inventifs dans le domaine de l'organisation sociale : ils reproduisent certains schémas de base. Il nous faut donc une taxinomie, une méthode heuristique pour capter un peu cette pluralité. La tradition néo-durkheimienne nous offre exactement cela, sous la forme d'une matrice à deux dimensions. La première dimension représente le degré auquel les institutions reflètent les idées prédominantes sur les rôles établis, les règles et les réalités de la vie considérés comme donnés, évidents ou fixes. Cette dimension est généralement appelée « grille » et l'on peut la définir comme suit :

- *Grille* : degré auquel les relations sociales sont conçues comme si elles étaient principalement *involontaires*, que cette vision soit considérée comme normale, naturelle, convenable, souhaitable ou inévitable.



© OCDE 2001

L'extrémité supérieure de cette grille représente donc une vision tragique de la société et l'extrémité inférieure une vision héroïque. Si les conditions qui modèlent l'existence échappent au contrôle volontaire, la possibilité pour les individus de les transformer est tragiquement faible. En revanche, si les relations sociales sont soumises au choix des humains, alors les individus ou groupes audacieux ou héroïques peuvent espérer surmonter les limites de leur héritage et remodeler leurs conditions de vie.

La seconde dimension est généralement appelée « groupe » et l'on peut la définir comme suit :

- *Groupe* : le degré auquel les relations sociales sont conçues comme si la norme, la situation naturelle, la condition souhaitable ou la situation inévitable est telle que l'autonomie des individus est toujours tenue pour *responsable* envers un groupe plus important[1].

En présentant en tableau ces deux dimensions, on obtient une matrice à deux entrées (figure 5) qui elle-même donne quatre points de vue de base sur l'organisation sociale, ou prismes à travers lesquels les individus essaient de donner un sens au monde.

Aucune des deux dimensions ne peut être déduite de l'autre. En effet, comme le montre la figure 5, il n'y a pas incohérence logique à l'idée d'être responsable envers un ordre volontairement choisi (enclave égalitaire, secte) ou même à l'idée d'une vie sans responsabilité dans un ordre de relations involontaires (isolat, fatalisme). En fait, ces deux positions s'avèrent très importantes.

Il faut souligner qu'il ne s'agit pas d'une classification des types psychologiques. Aucun individu n'est totalement partisan de l'égalitarisme ou de la hiérarchie[2]. La plupart d'entre nous avons les quatre tendances, qui sont évoquées, suscitées, activées (passives) et que nous modelons ou unissons par un compromis (actives) dans des contextes institutionnels donnés, en fonction des conflits en cause (Rayer, 1992).

La théorie soutient que les individus choisissent les risques et les classent par priorités selon l'équilibre entre les formes d'organisation sociale auxquelles ils sont attachés, et non selon un classement (évidemment impossible) des probabilités pour tous les risques concevables et toutes les ressources concevables pour le règlement définitif des risques prioritaires. Si certaines formes modérées de hiérarchie et d'individualisme peuvent attacher une grande importance au calcul des probabilités et à l'équilibre des coûts et avantages, la sélection des risques soumis à ce traitement, qu'il relève de la technique, de l'économie, de l'épidémiologie ou de l'ingénierie, reflète leur attachement institutionnel fondamental. La hiérarchie craint les technologies qui permettent aux individus d'avoir un comportement moins respectueux des règles. Par exemple, les inquiétudes soulevées par le caractère prétendument non réglementé du contenu diffusé sur la toile mondiale traduisent en grande partie cet attachement à la hiérarchie.



© OCDE 2001

Figure 5. **Les diverses perceptions de l'organisation sociale et de la coordination institutionnelle qui influencent la cognition**

| Groupe ⇑ | *Les relations sociales sont conçues comme si elles étaient principalement involontaires*<br>Vision tragique de la société<br>⇑ | | |
|---|---|---|---|
| ⇐<br>*L'autonomie des individus ne doit pas toujours être tenue pour responsable* | **Fatalisme/isolat**<br>*Coordination* : aucune : tous les systèmes sont capricieux.<br>*Structure du réseau social* : isolat ; liens occasionnels, superficiels, réseaux éphémères.<br>*Attitude par rapport aux valeurs* : retrait des individus (par exemple vis-à-vis des autres, de l'ordre social, des institutions), valeurs éclectiques.<br>*Institutions* : méfiance quant à l'efficacité de toute conception institutionnelle.<br>*Vision du monde* : fatalisme à la base de la société et despotisme au sommet.<br>*Reproches au pouvoir* : « ça ne sert à rien ».<br>*Faiblesse* : prédit généralement mal les situations nouvelles, les chocs, etc., et n'a pas de stratégie de réaction (cela peut ne pas apparaître comme un problème puisque la conviction fondamentale est qu'on ne peut pas changer grand-chose). | **Hiérarchie/communauté centrale**<br>*Coordination* : les systèmes réglementés sont nécessaires : les systèmes non réglementés ont besoin d'une gestion et d'une action volontaires pour leur donner stabilité et structure.<br>*Structure du réseau social* : communauté centrale, réseau contrôlé et géré.<br>*Attitude par rapport aux valeurs* : affirmation (par exemple des valeurs sociales, des institutions de l'ordre social) par l'obéissance aux règles et la forte intégration des individus dans l'ordre social.<br>*Institutions* : rationnelles, capables de piloter, dominant par les règles.<br>*Vision du monde* : hiérarchie.<br>*Reproches au pouvoir* : violation de la règle et du rôle.<br>*Faiblesse* : engendre généralement des systèmes et réseaux fragiles, vulnérables aux chocs inattendus provenant d'autres solidarités (cela peut ne pas poser de problèmes puisque la conviction de base est que les autres solidarités sont essentiellement réactives et que la tâche consiste à maintenir les systèmes dans des limites qui permettent d'atténuer la vulnérabilité). | ⇒<br>*L'autonomie des individus doit être tenue pour responsable* |
| | **Individualisme/ouverture**<br>*Coordination* : spontanée, main invisible : les systèmes réglementés sont inutiles ou nuisibles : le système efficace émerge spontanément de l'action des individus.<br>*Structure du réseau social* : individualisme, marchés : ouverte, configuration caractérisée par des liens faibles.<br>*Attitude par rapport aux valeurs* : affirmation (par exemple des valeurs sociales, des institutions de l'ordre social) par l'initiative entrepreneuriale individuelle.<br>*Institutions* : autolimitatrices, transparentes, non intrusives, garantissant les droits fondamentaux de la propriété, etc.<br>*Vision du monde* : libertaire.<br>*Reproches au pouvoir* : intrusion, perturbation des processus spontanés.<br>*Faiblesse* : résout généralement mal les problèmes d'action collective (cela peut ne pas être considéré comme un problème puisque ces problèmes collectifs ne sont pas reconnus comme méritant une solution). | **Égalitarisme/enclave/secte**<br>*Coordination* : charismatique, mutuelle : les systèmes réglementés sont oppresseurs – sauf quand ils protègent les individus.<br>*Structure du réseau social* : enclave, secte, tournée vers l'intérieur.<br>*Attitude par rapport aux valeurs* : retrait collectif (par exemple vis-à-vis de ce que l'on perçoit comme le « courant dominant »), dissidence, contestation fondée sur des principes.<br>*Institutions* : charismatiques, dominant par les valeurs, solidaristes.<br>*Vision du monde* : égalitarisme.<br>*Reproches au pouvoir* : incapacité de protéger, violation et pollution d'un ordre fragile.<br>*Faiblesse* : tend à provoquer un schisme dans les structures de réseaux (cela peut ne pas être considéré comme un problème parce que l'égalitarisme de base croit à une communauté petite, fortement cohésive et transparente). | |
| | ⇓<br>Vision héroïque de la société<br>*Les relations sociales sont conçues comme si elles étaient principalement volontaires* | | ⇒<br>Grille |



© OCDE 2001

L'individualisme perçoit surtout le risque dans les technologies qui confèrent le pouvoir à des sociétés monopolistes ou des gouvernements trop interventionnistes, comme celle des super-ordinateurs ou celles qui favorisent des formes collectivistes d'organisation.

En revanche, la solidarité égalitariste s'inquiète surtout des risques qui sont perçus comme venant des technologies dont la gestion nécessite soit des marchés sans entrave, soit des organisations très grandes, ou qui sont considérées comme pesant très lourdement sur la planète. C'est de là que vient la crainte égalitariste que suscitent, par exemple les prétendus dangers de l'énergie nucléaire civile. L'égalitarisme rejette l'approche du risque fondée sur le calcul des probabilités et l'équilibre des dommages et des bienfaits en faveur du principe de précaution (O'Riordan et Cameron, 1994).

Le danger des évaluations du risque effectuées par les experts est qu'elles sont souvent biaisées en faveur de la hiérarchie ou de l'individualisme, ou encore de quelque pacte bilatéral entre ces deux tendances. Quelle que soit leur exactitude technique – les experts font aussi des erreurs, comme le suggère l'histoire de BSE au Royaume-Uni – le problème est qu'ils oublient combien il est difficile dans une démocratie de faire reconnaître comme légitime une stratégie qui ne fait pas de concession aux autres solidarités et à leurs formes préférées d'organisation sociale. Cela s'est manifesté très clairement dans le cas des problèmes que la société Shell a connus avec l'abandon de la plate-forme pétrolière Brent Spar au milieu des années 90. Protester, comme le font souvent les experts ès technologie[3], en prétextant que cela fait porter le débat sur autre chose que le risque comme ils le comprennent, est peut-être exact au sens littéral, mais c'est hors de propos. Il serait en effet surprenant que, dans les démocraties où la vie est complexe au point qu'il y a trop de risques à envisager et que chacun doit choisir ceux qui l'inquiètent et pourquoi, les discussions portent uniquement sur des désaccords quant aux probabilités techniques de tel ou tel dommage. Ceux qui ne peuvent pas ou ne veulent pas s'engager dans des débats sur les types de pouvoir social, d'organisation sociale et de gouvernance qui sont acceptables ou peuvent être rendus tels ne doivent pas s'attendre à avoir le dernier mot dans les conflits sur le risque. Pour parvenir à un arrangement, il faut évidemment des compromis entre les divers risques (Graham et Wiener, 1995), tels qu'ils sont perçus par les diverses solidarités, mais la gouvernance du risque technologique n'est pas essentiellement en elle-même un exercice technique. Point plus important, cela signifie que la politique de la technologie ne peut pas et ne doit pas être abandonnée aux ingénieurs et aux économistes. La confiance, qui signifie généralement ici déférence, ne résulte pas d'une information qui reflète les attachements d'une solidarité ou de plusieurs envers les personnes qui travaillent avec le reste de la population. C'est plutôt le résultat d'un processus politique de négociation pour l'élaboration d'*arrangements* (6, 1998*b*, parties III



© OCDE 2001

et IV). Les arrangements les plus réussis comportent un processus de développement institutionnel, qui crée autour des risques des formes d'organisation dans lesquelles plusieurs solidarités peuvent voir une représentation de leurs attachements – en résumé ce que l'on appelle quelques fois « institutions accidentelles » (Thompson, 1997*a*, *b*, *c*). S'il est essentiel de porter l'attention sur les procédures d'élaboration des arrangements, on constate dans la gestion récente des conflits une tendance à se concentrer exclusivement sur celles-ci (pour un examen des techniques et des innovations, voir Dukes, 1996, partie II), plutôt que sur les questions de fond qui séparent les solidarités ou sur les moyens d'arriver à un arrangement (6, 2000*a*).

La théorie néo-durkheimienne n'offre pas tant un autre outil aux décideurs qu'une approche, un style, une heuristique provisoire qui leur permettent de mieux apprécier la nature des contextes institutionnels de conflit dans lesquels ils doivent exercer leur jugement.

### *Le jugement*

En effet, ces solidarités sont soumises à une tension permanente et tous les arrangements entre elles sont des liens mouvants et instables qui se rompent tôt ou tard. En conséquence, la première tâche pour la gouvernance est d'aider les individus à trouver de nouveaux arrangements à mesure que s'écroulent ceux qui s'étaient formés autour d'une perception du risque technologique. Certes, cette tâche requiert de porter l'attention aux questions techniques de conception des technologies et aux calculs des experts quant aux probabilités de dommages, mais elle exige beaucoup plus. En effet, la gouvernance nécessite le jugement, ou ce qu'Aristote (trad. fr. 1965, pp. 157-165) appelle *phronesis* ou intelligence pratique (Annas, 1993, pp. 73-84). La contribution que l'auteur souhaite apporter ici au débat sur le rôle du jugement dans la gouvernance de la technique est la suivante : le jugement consiste en une évaluation intelligente qui permet de rééquilibrer les solidarités de base qui constituent toute société[4].

Les compétences et capacités essentielles de gouvernance en matière de jugement sont donc celles qui permettent d'aboutir à des arrangements plus viables entre solidarités. Durkheim affirme que les sociétés reposant sur une division complexe du travail ne sont viables que si les arrangements entre ces quatre solidarités « mécaniques » [c'est-à-dire celles qui, si elles en avaient le pouvoir, exigeraient qu'une forme unique d'organisation sociale soit reproduite dans l'ensemble de la société – ce que Durkheim (1893) appelle « similarité » et Douglas (1966) « pureté »] peuvent produire une solidarité « organique », ou un arrangement plus ou moins viable.

Ici intervient une distinction utile (proposée par Hannah Arendt : voir D'Entrèves, 1994, chapitre 3) à savoir que le jugement, dans les contextes



© OCDE 2001

politiques comme dans les autres, consiste en deux activités qui sont dans un état de tension permanent, bien que l'on ne puisse avoir l'une sans l'autre.

- Émettre un jugement équilibré sur la situation dans laquelle nous nous trouvons – c'est l'attitude tournée vers le passé, évaluative, fondée sur la responsabilité, centrée sur les reproches et les louanges, axée sur les sanctions et les récompenses.
- Trouver un équilibre entre les forces qui créent la situation afin de prendre une décision sur ce qu'il faut faire – c'est l'attitude orientée vers l'avenir, centrée sur la décision, fondée sur le résultat et la contrainte.

En exerçant le jugement, les décideurs ne peuvent pas se conformer à un modèle idéal et simpliste de la rationalité, qui consisterait à fixer d'abord des objectifs pour ensuite trouver les moyens, et ils ne le font d'ailleurs pas. Comme l'affirme Sir Geoffrey Vickers (1995), ils exercent, donc cultivent, la compétence technique « d'appréciation », qui combine le « jugement de réalité » – faire le tri entre les diverses forces pour essayer de démêler leur rôle dans la situation, et percevoir les tendances à venir – et le « jugement instrumental » – faire preuve d'ingéniosité et d'innovation en rééquilibrant ces forces (ou solidarités) pour obtenir une « évaluation » qui permette de trouver un arrangement entre les attachements normatifs rivaux qui transforment un situation donnée en problème politique.

Nous pouvons peut-être proposer un examen un peu plus poussé de ces deux activités centrales du jugement en faisant la synthèse d'un certain nombre de théories.

Premièrement, exercer le jugement c'est accepter de prendre *la responsabilité de ses décisions*, la reconnaître et être prêt à en rendre des comptes : c'est-à-dire que les décideurs comme les citoyens doivent juger de façon indépendante mais dans un contexte social d'interdépendance (Fleischacker, 1999, pp. 132, 135-6). Deuxièmement, il existe une phase initiale du jugement qui court-circuite la délibération en appliquant simplement la connaissance, la compréhension et la sensibilité acquises aux préoccupations considérées comme importantes par tous les individus intéressés, et en fonction de ses priorités personnelles, pour d'abord *attribuer l'attention aux problèmes prioritaires*. Le troisième élément est *l'appréciation*, dans une perspective à la fois rétrospective et prospective. Un élément crucial de ces deux démarches, comme l'a souligné Adam Smith (Fleischacker, 1999, pp. 138-9) consiste en une certaine *perspicacité* par rapport à ses intérêts, à son caractère et à ses attachements, ainsi qu'à ceux des autres, et en une capacité à *projeter* sur des avenirs éventuels les intuitions que donne cette perspicacité. Quatrièmement, il existe une dimension de *normativité*, dans laquelle on choisit les principes ou normes, les stratégies et styles d'argumentation, en fonction du contexte social de la décision à prendre. Le cinquième élément est un moment de *distanciation* : le



© OCDE 2001

jugement requiert la capacité de se distancer de ses propres intérêts à court terme, des pressions subies de la part des autres, de ses propres émotions et de celles des autres. Sixièmement, le jugement consiste, caractère essentiel et peut-être décisif, à *trouver l'équilibre*, à inventer un compromis entre les différents risques, à mettre en balance les normes concurrentes et les solidarités, contraintes et attachements rivaux : l'étape d'appréciation permet de reconnaître la valeur de chacun de ces éléments et de la prendre en compte. La phase d'équilibrage devrait donner lieu à un classement au moins provisoire des priorités. Septièmement, le jugement nécessite la volonté de *mener à terme*, d'arriver à une décision et de s'y tenir. Toutefois, une personne douée de jugement ne se contente pas, comme on dit de « juger à la hâte », mais, si nécessaire, (pour prendre encore une expression courante empruntée au langage des tribunaux) « réserve son jugement ». Cette phase devrait, du moins dans le cas idéal où l'on a suffisamment de temps (peut-être selon une sorte de « modèle par étapes » ?) venir après l'attribution perspicace de l'attention, l'appréciation, la normativité, la distanciation et l'équilibrage. Huitièmement – ici, nous bouclons la boucle en revenant à la responsabilité – le jugement exige que le décideur assume les conséquences de sa décision, y compris les compromis et les coûts d'opportunité, en acceptant les conséquences prévisibles mais fâcheuses comme le prix à payer pour les valeurs ou les priorités choisies ; nous pourrions appeler cette attitude une sorte de *gravitas* (Yankelovich, 1991). Comme le jugement comporte ces huit moments distincts et complexes, il faut souvent des rites, ou comme le dit Arendt, une *performance*, pour l'exercer et le cultiver. De toute évidence, il n'existe pas de séquence imposée de ces huit moments, et le bon jugement n'exige pas le type de décision idéalement rationnelle et « synoptique » de caractère théorique que les responsables politiques ne peuvent prendre comme on le sait depuis longtemps. Toutefois, la possibilité d'exercer le bon jugement nécessite certainement l'abandon de certaines des théories les plus fatalistes sur les capacités de décision humaines – par exemple que les hommes peuvent seulement suivre sans réfléchir des schémas implicites, apporter des ajustements marginaux réciproques aux systèmes existants ou hérités, se livrer à un comportement à somme nulle ou appliquer au hasard des solutions préétablies à des occasions provoquées ou reconnues par hasard. Toutes ces fameuses théories renferment une puissante critique du processus de décision actuel, mais il ne faut pas les interpréter comme impliquant que rien d'autre n'est jamais possible.

Les responsables politiques exercent toujours une forme de jugement, quelque modeste qu'elle puisse être. Toutefois, le bon jugement est soumis à la loi de la diversité nécessaire – la subtilité des jugements de réalité et instrumentaux dans le processus d'appréciation doit s'adapter aux ramifications de la structure des problèmes auxquels l'appréciation s'applique (la loi de la diversité nécessaire, telle qu'elle est formulée dans la théorie cybernétique, signifie que la



© OCDE 2001

complexité d'un système de contrôle efficace doit correspondre à la complexité du système qu'il contrôle (Ashby, 1947, cité et discuté dans Dyson, 1997, pp. 174-178). Le critère d'adéquation proposé ici est celui des néo-durkheimiens – à savoir que l'appréciation est adéquate dans la mesure où elle reconnaît la dynamique de l'ensemble des solidarités en cause. Le développement du jugement chez les décideurs et le public consiste à cultiver la capacité de pratiquer une appréciation suffisamment complexe pour évaluer les problèmes qui font l'objet de l'attention (March et Olsen, 1976) – en acceptant l'idée que l'attribution de l'attention aux problèmes est elle-même une question de jugement et qu'elle est de toute évidence orientée implicitement par les pressions des diverses solidarités et par leurs préférences.

Enfin, il faut souligner que, si les sciences sociales ont quelque chose à offrir à la compréhension normative de la nature du jugement et des moyens de le cultiver, alors leur conclusion la plus importante est que le jugement ne constitue pas un don ou une réussite personnelle (comme le pensait Adam Smith : Fleischacker, 1999, p. 132 sqq). C'est plutôt une pratique collective, appuyée par les institutions, et la capacité collective des responsables à tous les niveaux qui sont chargés d'un type particulier de décision. L'apprentissage du jugement est social et porte essentiellement sur les décisions prises dans le cadre d'un conflit ; le contenu de cet apprentissage est lui aussi social, dans la mesure où aucun décideur ne « possède » l'ensemble des capacités de jugement, pas plus qu'un individu ne peut « posséder » la mémoire d'une institution (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Goody, 1995).

Pour l'essentiel, la gestion du risque technologique consiste simplement à opérer une médiation entre les solidarités rivales qui organisent les perceptions du risque technologique dans les divers publics. Bien entendu, ceux qui opèrent cette médiation ne peuvent pas être plus neutres que les militants des différents camps. Ils peuvent toutefois s'efforcer de créer des institutions et des rôles qui leur donneront provisoirement une distance par rapport à quelques-uns de ces militants au moins, afin de pouvoir exercer une influence. Cela peut exiger l'existence d'institutions officielles de conciliation et l'élaboration de règlements institutionnels « accidentels » délicats et soumis à tensions (Thompson, 1997*a*, *b*, *c*) qui accordent quelque chose à chaque solidarité sans respecter la logique. Les exemples d'innovation dans ce domaine au cours des dernières années sont bien connus. Ils comprennent les conférences de consensus, les jurys de citoyens, les systèmes de négociation entre parties prenantes, la conciliation et la médiation, ainsi que toute une gamme d'innovations dans la consultation du public (Dukes, 1996, partie II). Les méthodes traditionnelles sont la négociation en face-à-face ou simplement le débat parlementaire. Dans d'autres exemples, la situation peut exiger un ajustement mutuel plus informel sans dialogue très poussé. Dans les deux cas, le jugement, selon cette conception, porte sur le lien étroit de dépendance entre d'une part,



© OCDE 2001

l'activité de décision, d'autre part, l'action politique, l'activité démocratique et la fonction de contrôle. De la fonction de contrôle découlent les moyens de porter un jugement et de faire ce que Vickers appelle le jugement de réalité ; de l'action politique vient la capacité de construire les institutions nécessaires à la solidarité organique ; de l'activité démocratique vient la base sur laquelle repose la viabilité de ces arrangements.

Toutes ces compétences font partie des plus anciens instruments de la gestion publique. En fait, on ne les a jamais mieux décrits que Marc-Aurèle. Pourtant leur développement reste le principal défi pour la gouvernance de la technologie au XXIe siècle.

### *Défis que les technologies posent aux capacités de gouvernance*

#### *Les nouvelles technologies soulèvent-elles de nouveaux problèmes ?*

On avance parfois que certaines technologies transformatrices du XXIe siècle poseront à la gouvernance des problèmes que les technologies antérieures n'ont pas soulevés.

A part une exception partielle que nous traiterons dans un instant, il s'agit d'une exagération. Certes, toute nouvelle technologie présente un défi différent à la gouvernance, mais pour la plupart, les technologies soulèvent uniquement des variantes des problèmes traditionnels ; les différences sont plus quantitatives que qualitatives. Par exemple, les technologies transformatrices énumérées plus haut posent à la gouvernance les défis suivants, auxquels les technologies d'aujourd'hui nous confrontent déjà :

- *Juridiction* : de nombreuses applications des nouvelles technologies vont exacerber les problèmes déjà délicats qui consistent à déterminer la juridiction appropriée pour la réglementation, et les problèmes connexes que pose l'application efficace de cette réglementation (ce point sera développé plus loin).
- *Définition des droits de propriété* : par exemple, l'exploitation commerciale de l'espace nécessitera la mise en place d'un droit international pour définir la répartition de la propriété immobilière sur les astéroïdes, la lune, les autres planètes, les comètes, etc. ; pour définir les droits d'extraction, les baux et autres droits pour l'organisation juridique du tourisme et instaurer des contraintes sur la propriété découlant des devoirs en matière d'environnement et ainsi de suite.
- *Prévention du terrorisme* : par exemple, les nano-technologies et le génie génétique pourraient, comme beaucoup de technologies actuelles, être utilisés par des terroristes ; il faudra trouver les moyens d'instaurer un contrôle international des applications de ces inventions.



© OCDE 2001

- *Protection des données et de la vie privée* : par exemple, on pourrait faire un usage abusif des neurosciences pour recueillir des données directement dans les cerveaux humains sans le consentement des sujets, et il faudra appliquer des lois sur la protection des données et le droit à la vie privée dans la législation internationale relative aux droits de l'homme afin d'empêcher et de sanctionner de tels abus.
- *Réglementation en matière de santé, de sécurité et de protection de l'environnement* : nombre de nouvelles technologies poseront des problèmes de santé, de sécurité et d'impact sur l'environnement, que les autorités réglementaires existantes devront traiter.

Aucun de ces problèmes n'est certes nouveau, mais les applications que nous pouvons attendre des nouvelles technologies créeront de nouveaux contextes auxquels les institutions de gouvernance devront s'adapter. Dans les trois derniers cas, les institutions existantes possèdent les capacités d'adaptation nécessaires. Dans celui de la définition des droits de propriété, les défis ne sont pas pour l'essentiel différents de ceux auxquels le droit international de la mer, les traités régissant l'Antarctique et – selon des modalités différentes – l'attribution des noms de domaine sur l'Internet ont donné des réponses institutionnelles imaginatives.

Le défi principal reste celui de toujours : faire en sorte que nos institutions, nos rites, nos arrangements entre solidarités rivales appuient les pratiques d'organisation sociale qui nous permettent d'éviter les comportements de blocage et de polarisation résultant des diverses perceptions du risque technologique par les individus, et de provoquer une délibération intelligente à tous les niveaux face aux dangers réels. Pour cela, il nous faudra des institutions de gouvernance très adaptatives, attachées à la délibération, à la conciliation et à l'arrangement entre les solidarités mécaniques, et plus particulièrement des institutions capables de cultiver le jugement chez les décideurs et le grand public.

Il existe une exception partielle à la généralisation selon laquelle nous nous trouvons seulement face à de nouveaux contextes pour les problèmes de gouvernance existants, à leur exacerbation ou à des différences purement quantitatives. Elle tient aux innovations dans le domaine de l'intelligence artificielle qui se réalisent seulement aujourd'hui et dont nous pouvons prévoir qu'elles prendront une importance énorme au cours du XXIe siècle. En effet, les applications de cette technologie dans les domaines des agents numériques et de la robotique promettent l'apparition de machines et systèmes virtuels qui opèrent de façon beaucoup plus autonome par rapport aux décisions des opérateurs, utilisateurs, propriétaires et commanditaires humains que les artefacts de la période antérieure. En fait, les innovations dans le domaine des machines et systèmes artificiels vont depuis des siècles vers une autonomie toujours plus grande, mais



© OCDE 2001

les capacités cognitives d'apprentissage et de décision autonomes que promettent les nouvelles générations de systèmes fondés sur les réseaux neuronaux, et la possibilité de donner à ces artefacts des capacités *générales* d'apprentissage marquent un changement radical (6, 1999*c*, chapitre 2). Si certaines questions que cela pose à la gouvernance sont certes des changements de contexte ou des modifications marginales de la gravité de problèmes existants – par exemple, la protection des données dans l'utilisation des informations personnelles par des agents numériques, intelligents et autonomes, ou les problèmes de santé et de sécurité que pose la dégradation discrète des systèmes importants pour la sécurité, les impacts environnementaux des émissions électromagnétiques dus à l'utilisation généralisée de certains types de produits et de systèmes intégrés – la nouvelle intelligence artificielle pose des problèmes de gouvernance qui, s'ils ne sont pas entièrement nouveaux, représentent néanmoins des difficultés nettement plus grandes. En particulier, elle peut premièrement poser certaines difficultés à la législation sur la responsabilité et au principe de l'absence de distance entre cause et effet si les décisions sont prises par les systèmes sur la base d'un apprentissage autonome dans des environnements qui ne sont pas soumis au contrôle d'individus ou de groupes d'action collective identifiables. Deuxièmement, comme les systèmes d'intelligence artificielle autonomes élaborent avec le temps leurs propres systèmes de communication et leur « dialecte », qui ne sont pas forcément immédiatement intelligibles même à leurs programmeurs originels (Warwick, 1998, pp. 251-2), cela pose des problèmes de contrôle, de responsabilité et de transparence aux propriétaires, utilisateurs et éventuels régulateurs humains. Il existe des solutions au niveau de la conception, comme pour les questions de vie privée, d'environnement, de santé et de sécurité, mais persuader les individus – et dans l'avenir les systèmes autonomes et autoreproductibles – de les adopter, pose aussi des problèmes. En outre, certains projets de solution qui permettent l'intervention humaine peuvent compliquer davantage les problèmes de responsabilité et de protection des données (6, 1999*c*).

### *Transnationalisation et juridiction*

C'est désormais un lieu commun dans les discussions sur la gouvernance de souligner les problèmes qui se posent aux États-nations dans leur effort de réglementer les problèmes qui dépassent les frontières nationales, y compris ceux que posent les retombées du risque technologique et ceux qu'engendre le flux transnational des communications.

Contrairement aux affirmations hyperboliques de certains hyper-mondialistes il y a quelques années (par exemple Ohmaz, 1995), il n'est pas exact que la transnationalisation croissante des marchés économiques et financiers et des impacts environnementaux ait rendu impuissants les gouvernements même à l'échelle



© OCDE 2001

nationale, sans parler de toutes les autres formes de gouvernance. En fait, un examen rapide de l'évolution de la législation pendant la période qui va, disons, du début des années 70 avec la rupture du système de Bretton Woods jusqu'à nos jours ferait apparaître une énorme augmentation non seulement des pouvoirs officiels concédés par les Parlements aux exécutifs nationaux et supranationaux, mais aussi des capacités organisationnelles mises en place pour les exercer. En fait, avec l'avènement de la législation sur la protection des données et sur la sauvegarde de l'environnement, sans oublier la multiplication des lois relatives à la santé, à la sécurité et à la responsabilité du fait des produits pendant la même période, on pourrait dire que c'est particulièrement vrai de la gouvernance du risque technologique. La grande époque de la mondialisation a *aussi* été l'époque d'une augmentation massive des capacités de gouvernance des États : loin de s'opposer, ces deux évolutions ont été complémentaires. Certains arguments puissants ont même été invoqués à partir de données empiriques en faveur de la thèse selon laquelle les États nations ont au moins conservé et dans bien des cas accru leurs *choix* de stratégies réglementaires afin de réagir à la mondialisation économique (Weiss, 1998 ; Hirst et Thompson, 1999).

Pourtant, on présente trop souvent cette conception comme si les défis lancés à la gouvernance étaient un phénomène entièrement nouveau auquel les systèmes de gestion publique n'avaient jamais eu à faire de mémoire d'homme. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a rien de nouveau dans la mondialisation, mais plutôt que la meilleure façon de comprendre et de juger les nouveautés est souvent de les comparer avec l'expérience acquise, en utilisant les anciennes compétences techniques du jugement politique. Il n'y a jamais eu d'âge d'or où les États pouvaient fonctionner de façon totalement autonome, sûrs de pouvoir mener une politique nationale qui leur permettrait de contrôler tout ce qu'ils voulaient à l'intérieur de leur juridiction. Malgré la rhétorique du nationalisme ou le mythe « réaliste » de l'État-nation de type « westphalien » comme souverain autonome, les États ont toujours été interdépendants pour la plupart des questions réglementaires, et surtout dans le domaine de la gouvernance technologique. On trouve des traités internationaux sur l'extraction de l'eau dans les civilisations les plus anciennes. La prétendue grande époque de l'État-nation à la fin du XIXe siècle a vu l'apparition du droit international de la mer pour régir l'utilisation de la technologie maritime, ainsi que les unions internationales postales et télégraphiques, suivies d'une pléthore d'autres organisations mondiales de réglementation transnationale fondées sur des traités (Held *et al.*, 1999, pp. 44-45). On a avancé que la mise en commun de la souveraineté pendant l'après-guerre était en grande partie inspirée par la volonté de défendre les intérêts vitaux des États. La tentative faite à Bretton Woods de créer un système international de gestion des flux et échanges monétaires – la circulation mondiale de la monnaie est aussi une technologie après tout – constituait un engagement considérable de la part des nations. C'est aussi dans cette volonté qu'il faut



© OCDE 2001

chercher la meilleure explication de la création et du développement de l'Union européenne (Milward, 1992, Milward *et al.*, 1993). Les compétences et capacités de gouvernance dans des conditions d'interdépendance sont parmi les plus anciennes de la panoplie des décideurs.

Certes, il est difficile de faire fonctionner la gouvernance transnationale. Les spécialistes de la réglementation (par exemple, Majone, 1994, pp. 204-205) tiennent depuis longtemps pour acquis qu'il est coûteux de négocier, conclure, suivre et appliquer les accords internationaux et qu'en conséquence on cherche d'autres mécanismes. En fait, dans tout système d'action collective, il existe des incitations pour que certains au moins fassent défection. Il y a toujours un danger que les utilisateurs les moins scrupuleux de la technologie émigrent, avec leurs investissements, vers les États les moins réglementés et utilisent les règles du libre-échange et les ressources technologiques pour atteindre tous les points du monde et opérer impunément dans les pays qui cherchent à imposer des réglementations plus strictes.

Toutefois, il n'est pas nécessairement vrai que cette attitude soit conforme aux intérêts des entreprises en général. L'influence des entreprises sur le processus de régulation – ou même leur « capture » de ce processus – a été utilisée pour expliquer à la fois la déréglementation et la re-réglementation, « l'alignement vers le bas » et « l'alignement vers le haut », et les accords visant à éviter que la déréglementation compétitive ne devienne un processus impossible à arrêter (Sun et Pelkman, 1995, pp. 460-461). En effet, les investissements des entreprises, objets de tant de sollicitude, peuvent éviter les États qui offrent une réglementation inadéquate, puisque la sous-réglementation est une forme de risque politique souverain (Moran, 1998), tout autant que la sur-réglementation, quand par sa nature à long terme elle exige des institutions et infrastructures fondées sur la confiance.

De plus, les États qui veulent s'assurer une base de réglementation n'ont pas à accepter un « alignement vers le bas ». En effet, ceux qui décident de faire défection s'exposent aussi à des coûts dus à la perte de certains types d'investissement, que les gains sur d'autres types ne compenseront probablement pas. L'importance de la pression exercée par les consommateurs des marchés de masse dans les États développés et bien réglementés influence aussi les décisions d'implantation des sociétés. En outre, malgré la vulnérabilité apparente de ces États à la concurrence des autres, ils peuvent obtenir beaucoup d'une action internationale concertée de réglementation par des « coalitions de bonne volonté », si en se regroupant les pays en question représentent un marché vaste, important et développé.

Pour la gouvernance transnationale du risque technologique aujourd'hui, il existe toute une gamme de stratégies – énumérées dans la figure 6 – que peuvent utiliser les pays qui souhaitent collaborer à l'établissement d'une réglementation[5].



© OCDE 2001

Figure 6. **Types de collaboration internationale en matière de réglementation**

1. *Encouragement à la création d'une assurance contre les réglementations inadéquates.* Comme l'assurance du risque politique dans le domaine du commerce international s'est développée pour protéger les investisseurs privés dans les pays où la réglementation est considérée comme potentiellement arbitraire ou excessive (Moran, 1998), il serait possible d'envisager d'autres formes d'assurance internationale pour les entreprises, mais pas pour les consommateurs finals, contre les réglementations inadéquates. Toutefois, comme cette stratégie peut donner lieu à un risque subjectif, elle peut s'avérer peu fiable.
2. *Encouragement de l'autorégulation transnationale.* Par exemple, encouragement aux organismes de normalisation volontaire dans le contrôle des noms de domaine sur Internet, ou aux systèmes quasi volontaires de règlement alternatif des conflits (Perritt, 1997).
3. *Gestion commune de la réglementation.* De la part des régulateurs nationaux, ajustement réciproque, dialogue, coordination sur le calendrier de mise en application, partage d'informations sur les contrevenants et sur les nouvelles technologies à promouvoir, prise en compte des points de vue des autres, accords sur des priorités communes, création de collèges internationaux de régulateurs pour mettre en commun la formation du personnel, l'élaboration de la politique et les conseils.
4. *Réglementation au point d'impact.* Accord en vue de réglementer séparément, soit par des organismes exécutifs, soit devant les tribunaux, les flux transnationaux dans leurs manifestations nationales, selon le principe de la destination ou de la direction, mais en acceptant d'éviter les tentatives d'appliquer la législation nationale à l'extérieur.
5. *Reconnaissance mutuelle, ajustement mutuel et tolérance dans une certaine mesure de la recherche de la juridiction la plus favorable.* Ici, dans le cadre de législations nationales très semblables, une certaine discrétion est accordée à la fois aux organismes de réglementation et aux entreprises réglementées quant au lieu où la loi est appliquée.
6. *Courtoisie internationale, ou permission d'exercer un pouvoir extraterritorial dans le cas d'un intérêt supérieur reconnu.* Le droit pour les régulateurs d'un État d'appliquer le règlement dans un autre s'ils peuvent démontrer que cela présente un intérêt supérieur à celui de l'État dans lequel ils cherchent à appliquer la réglementation (Johnson et Post, 1997) ; ce principe n'est pas très différent de celui de l'extradition en matière criminelle.
7. *Réglementation intégrée.* Harmonisation des normes réglementaires par un accord international, mis à exécution par l'autorité nationale, dans le cadre duquel fonctionnent les systèmes nationaux (Aggarwal, 1998).
8. *Réglementation déléguée.* Création d'organismes supranationaux de réglementation dotés de pouvoirs indépendants de mise à exécution.
9. *Harmonisation des législations.* Soit par une convergence graduelle et l'adoption de codes modèles élaborés par des organismes internationaux privés et professionnels, soit par la négociation directe.



© OCDE 2001

En général, la gestion en commun semble être la direction dans laquelle vont actuellement les systèmes de réglementation en matière de santé et de sécurité, de protection des données (6, 1998*b*) et, dans une certaine mesure, de sauvegarde de l'environnement,. Dans de nombreux domaines de la législation, la réglementation au point d'impact se met en place. Par exemple, il semble vraisemblable qu'après le succès limité des premières tentatives en vue de faire respecter les lois relatives à l'obscénité et à l'incitation à la haine sur la toile mondiale à l'échelle extraterritoriale, ces formes de réglementation du contenu s'orientent aujourd'hui vers le respect des zones de réception ou l'acceptation de réglementations fondées sur la courtoisie internationale. Le choix de la juridiction est toléré jusqu'à un certain point par exemple dans les procès pour crimes de guerre et violation des droits de l'homme, quand de nombreux pays sont acceptés par les autres comme ayant le droit de poursuivre et que les lois sont considérées par les autres nations comme satisfaisant à des normes fondamentales. Ce choix est possible du fait que, si la culpabilité est démontrée, les peines sont acceptées comme étant très semblables d'un pays à l'autre, surtout parce qu'elles seraient de toute façon très graves dans tous les pays et tous les cas. La réglementation internationale intégrée est aujourd'hui courante dans de nombreux domaines à l'intérieur de l'Union européenne et son usage s'accroît à l'échelle mondiale dans le champ du commerce international depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce. La Conférence internationale sur l'harmonisation des normes techniques applicables à l'homologation des produits pharmaceutiques a lancé dans ce secteur un mouvement mondial en faveur de la réglementation intégrée, et dans certains cas de l'harmonisation (Vogel, 1998). C'est une preuve convaincante des limites de l'idée reçue selon laquelle il est impossible de parvenir à une réglementation harmonieuse au moyen d'un accord international, surtout quand d'importants intérêts d'entreprises transnationales sont en jeu. De même, dans la banque, un système d'encouragement à l'autorégulation transnationale est apparu et il a amené les gouvernements de grands pays à faire converger leurs législations (Wiener, 1999). Autre exemple, le travail des organismes de normalisation européen et nationaux dans le cadre de l'Organisation internationale de normalisation est de plus en plus intégré. On constate la même évolution dans le contrôle international du blanchiment d'argent (Reinicke, 1998 ; Wiener, 1999), et dans bien d'autres domaines. Dans certains aspects du droit commercial, des codes modèles mis au point par les organismes professionnels de juristes ont servi de base à la convergence transnationale pour les droits de propriété, le règlement juridictionnel des différends, etc. (Wiener, 1999). Pour de nombreux domaines d'action politique, il est possible et raisonnable de combiner divers types de collaboration – cela revient à parler comme certains de « gouvernance multicouche » (Held *et al.*, 1999, pp. 63-86).

Comment les responsables politiques doivent-ils prendre leurs décisions sur le choix de ces options stratégiques pour la gouvernance réglementaire du risque



© OCDE 2001

technologique ? Il n'existe pas de réponse spécifique qui soit applicable à tous les cas ; c'est une question de jugement politique. Ce jugement doit être fondé sur l'équilibre entre les solidarités et sur leur mobilisation face à un domaine donné de risque technologique, sur le respect des subtilités techniques de la loi et des traités, sur l'acceptation par le public de certaines stratégies d'abandon de souveraineté, sur la répartition des capacités réglementaires existantes aux niveaux national et international, et ainsi de suite. La tâche essentielle de la gouvernance transnationale consiste donc à cultiver les capacités de jugement.

*L'héritage organisationnel – vers une réglementation holistique*

Enfin, la réforme de la réglementation du risque technologique devra prendre en compte la nouvelle orientation de l'action à un niveau plus général dans l'ère qui succède à la réinvention de la gouvernance. Pendant la période de la réinvention entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, la gestion publique était centrée sur le modèle de l'agence spécialisée, dans lequel les rôles étaient définis de façon fonctionnelle et les résultats mesurés en termes d'entrées de données, d'activité (quantités traitées) ou au maximum de données produites. Dans la période suivante, comme il est apparu que ce modèle avait épuisé ses ressources, les mots d'ordre dans tous les pays Membres de l'OCDE sont devenus l'intégration, la gouvernance holistique, le travail en commun, la collaboration, la coopération inter-agences et le gouvernement axé sur les résultats ou les problèmes (6, 1997*b*, 6 *et al.*, 1999 ; Bardach, 1999 ; pour une critique, voir Challis *et al.*, 1988). Cette orientation exige des structures de responsabilité qui forcent les organismes travaillant dans le même pays sur des domaines différents mais en vue du même résultat à réfléchir au degré de collaboration qu'ils doivent mettre en œuvre. Une gamme de types de relations allant dans ce sens a été élaborée ; elle est analogue à celle proposée plus haut pour la collaboration internationale en matière de réglementation (6 *et al.*, 1999).

La réglementation commence à suivre un processus semblable à celui qui a lieu dans la prestation des services comportant un intérêt public (6, 1998*a*). Premièrement, on assiste à un mouvement vers une intégration très basique de la réglementation au niveau des entrées. Quand les technologies convergent, comme c'est le cas pour la téléphonie, la télévision et l'informatique, les régulateurs travaillent de plus en plus en collaboration pour réagir à cette évolution. Deuxièmement, au niveau de l'activité, les autorités spécialistes des divers problèmes unissent leurs forces pour mener par exemple des visites communes d'inspection des sites physiques et des demandes conjointes d'information auprès des entreprises et organismes réglementés. Troisièmement, point le plus important, dans les cas où plusieurs organes de réglementation contribuent au même résultat prioritaire – la sécurité des personnes, la protection de l'environnement, etc. – ils collaborent de plus en plus et réforment leurs systèmes pour



© OCDE 2001

prendre en compte la contribution de chacun et stimuler l'activité sur les domaines qui ne sont pas traités dans leur travail. Tout cela exige une coordination beaucoup plus étroite entre les diverses autorités des objectifs et orientations de la politique relative à la gestion du risque (Better Regulation Task Force, 1999).

Il faudra adapter l'héritage que les organisations ont reçu de l'ère de la réinvention pour réagir à ces nouvelles demandes. Il n'existe pas de modèle unique pour les formes de collaboration nécessaires. Toutefois, de nombreuses leçons tirées des premières initiatives de prestation holistique de services s'appliquent ici (6 *et al.*, 1999). Dans le fond, cependant, c'est seulement par le jugement et l'appréciation rationnels des conflits entre objectifs et du rapport de forces qui limite les moyens disponibles et légitimes que les décideurs peuvent identifier les stratégies utilisables. Fondamentalement, le jugement signifie ici l'élaboration d'arrangements entre les grandes solidarités rivales qui modèlent les conflits sur la réglementation – l'impératif hiérarchique de la règle, l'attachement individualiste à la liberté, la crainte égalitariste du risque, la résignation fataliste au malheur et à la chance.

## 3. Gouvernance avec la technologie

### *Technologies d'aide à la prise de décision*

A première vue, il y a plus de différences entre le travail accompli aujourd'hui dans les bureaux des décideurs politiques – et dans ceux des personnes qui communiquent avec eux – et celui de leurs homologues de 1970, par exemple, qu'il y en avait entre l'activité visible des responsables des années 70 et celle de leurs prédécesseurs de 1870. En quelques années, quantité de nouvelles technologies de l'information et des communications ont été mises en place pour appuyer chacune des quatre dimensions de la gouvernance définies dans la section 1, et l'investissement dans l'utilisation de ces outils est certainement voué à se développer, même si pour diverses raisons leur adoption s'est moins accélérée qu'on aurait pu s'y attendre il y a quelques années (6, 2000*b*).

La figure 7 énumère certaines technologies de l'information et des communications les plus importantes dont la réunion constitue la base de « la cybergouvernance » future, sujet qui, soulignons-le, n'a rien à voir avec le développement des investissements dans la fourniture électronique de services publics.

Il est parfois difficile pour les responsables politiques de justifier auprès de leurs électeurs les dépenses de ce type, qui servent à les aider dans leur travail, surtout s'ils doivent en même temps limiter les ressources budgétaires affectées aux services à destination du public. Il semble néanmoins que l'intérêt pour ces systèmes et les investissements réels qui leur sont consacrés augmentent régulièrement et il paraît raisonnable de penser qu'au cours de la prochaine décennie



© OCDE 2001

Figure 7. **La panoplie de la cyber-gouvernance : outils électroniques à l'appui des décisions politiques**

*Activité démocratique* (6, 2000*c*, *à paraître* ; *Wilhelm*, 2000)

- vote électronique utilisant des signatures numériques, par exemple sur les cartes à mémoire, pour contrôler le processus électoral ;
- pétitions sur le Web et le courrier électronique utilisant les signatures numériques ;
- consultation en ligne au moyen des sites Web, du courrier électronique, etc. ;
- enquêtes par courrier électronique du public ou des consommateurs pour connaître leur confiance, leur satisfaction, leurs autres attitudes, etc. ;
- plaintes par courrier électronique.

*Activité politique*

- réseaux Listserv de militants sur le courrier électronique ;
- contacts par courrier électronique et vidéoconférence pour la communication entre décideurs ;
- espaces de discussion pour que les décideurs offrent un moyen de contact à la population ;
- recherche des opposants politiques et des critiques sur les réseaux Usenet ou Listserv pour les combattre ou les infiltrer.

*Activité d'élaboration des politiques*

- outils de structuration des problèmes comme les tableaux électroniques ;
- intranets et extranets pour partager les banques d'informations utiles entre réseaux de décideurs ;
- interfaces graphiques pour l'interrogation des bases de données, comme c'est le cas pour les investissements que beaucoup de gouvernements font dans les systèmes d'information géographique (GIS) ;
- agents numériques utilisés comme détecteurs et sélecteurs pour toute une gamme d'objectifs ;
- logiciels d'analyse de contenu pour la gestion des informations utiles aux choix politiques ;
- simulation et modélisation des problèmes et des effets des outils, évaluation des risques et des possibilités, estimation de certaines probabilités conditionnelles et construction de scénarios – certains utilisant les moteurs d'inférence classique (comme les modèles simples utilisés pour l'économie et l'aménagement du territoire), certains des réseaux neuronaux, certains encore des technologies hybrides de « vie artificielle » (par exemple, dans l'élaboration des politiques publiques d'épidémiologie) ;
- systèmes experts et réseaux neuronaux pour analyser les valeurs, objectifs et principes de la décision et pouvoir modifier le poids relatif des principes, tout en mettant en évidence les incohérences, en particulier dans l'éthique politique ou toute autre activité discrétionnaire.



© OCDE 2001

Figure 7. **La panoplie de la cyber-gouvernance : outils électroniques à l'appui des décisions politiques** (*suite*)

*Activité de programme*

- propositions et rapports en ligne ;
- sélection par affichage automatique des informations essentielles à partir des propositions et rapports ; plus tard, mise à jour en temps réel des « tableaux de bord » d'informations essentielles relatives aux recettes et dépenses, au bilan, à l'activité, à la performance et aux résultats ;
- vidéoconférence pour que les commissions d'enquête interrogent les membres de l'exécutif.

leur utilisation par les décideurs, leurs chercheurs, conseillers et autres membres de leur personnel deviendra aussi banale que l'emploi du traitement de texte pour la rédaction de rapports ou celui des tableurs pour l'analyse budgétaire le sont devenus au milieu des années 80 à tous les niveaux de l'administration dans la plupart des pays Membres de l'OCDE.

### *Points de vues rivaux sur la « raison de gouvernance »*

Que signifieront ces évolutions ? Où nous amèneront-elles ? Permettront-elles une meilleure gouvernance ou non ? Pour être juste, il faut dire qu'il n'existe aucun consensus sur ce sujet parmi les spécialistes des sciences politiques et administratives. En gros, ils nous proposent quatre types de théorie sur l'effet potentiel de l'utilisation de ces systèmes. Chacune peut être traitée comme un scénario possible pour comprendre l'impact potentiel de la cyber-gouvernance.

Premièrement, certains avancent tout net que l'utilisation de ces technologies représente une amélioration capitale et définitive des ressources de la gouvernance, et au moins une nouvelle chance d'arriver à une prise de décision rationnelle (Tapscott, 1997). Le seul prix à payer est le coût de l'investissement et du fonctionnement. En fait, à leur avis, ces systèmes diminuent les coûts que comportent l'acquisition, la commande, le codage, l'organisation, la sélection, la gestion et l'utilisation régulière des informations au fil du temps. En conséquence, les investissements initiaux seront largement rentabilisés pendant la vie des systèmes. Cette notion optimiste se fonde sur la théorie cybernétique classique (Wiener, 1948 ; Reschenthaler et Thompson, 1996) selon laquelle l'information est le contrôle, ou plus exactement (selon le résumé donné par Overman et Loraine, 1994) :

- L'information diminue l'incertitude.



© OCDE 2001

- L'information ralentit l'entropie.
- L'information augmente le contrôle des systèmes (diminue la variance) par rétroaction et correction des déviations, et en général davantage d'information permet davantage de contrôle (ou du moins jusqu'à un point que nous n'avons pas encore atteint, si la relation entre information et contrôle est conçue comme curviligne).

Objectivement, on peut dire que, du moins sous sa forme canonique, cette hypothèse cybernétique reste pour l'essentiel un article de foi et que toute les théories rivales soit la nuancent, soit la rejettent totalement.

Le deuxième groupe de théories accepte au moins la possibilité d'un accroissement du contrôle, de la qualité et de la rationalité dans la prise de décision, mais souligne que cette évolution a son prix. Les principales thèses de ce groupe reconnaissent qu'il y aura certainement ou probablement des progrès modestes dans le contrôle exercé par les décideurs et le fondement logique de leurs décisions mais, que faute de gros efforts pour la mise en place de garde-fous, ce contrôle éventuel se fera au prix des pertes suivantes, qui pourraient éventuellement compromettre dans certains cas l'amélioration du processus de décision :

- Perte de liberté individuelle et de vie privée pour les citoyens (Raab, 1997).
- Perte d'influence collective (démocratique) des citoyens sur les décisions du gouvernement.
- Perte de contrôle des responsables politiques sur les décisions en faveur d'une « infocratie » de fonctionnaires (Zuurmond, 1998) ou d'un oligopole d'adjudicataires privés (Margetts et Dunleavy, 1995).
- Perte de la capacité des fonctionnaires à réfréner le penchant populiste des hommes politiques.

Une variante de cette théorie reconnaît la possibilité d'améliorer la rationalité technique à court terme des décisions, mais aux dépens de la rationalité profonde à long terme et du caractère humain de la décision qui laisse une place aux affects. Selon son point de vue, la cyber-gouvernance est l'avènement de la « cage de fer » de la rationalité selon la formule de Max Weber (Weber, 1964 ; van de Donk, 1998). Ces théories craignent, par exemple, que l'application mécanique de règles à partir d'une interprétation simpliste des données, d'une modélisation simpliste et d'un traitement simpliste par les systèmes experts, qui vont directement de l'analyse de l'information à la recommandation, ne laisse plus de place au développement et à l'exercice du jugement dans la prise de décision. Ces thèses partagent pour l'essentiel la conception des partisans de la théorie cybernétique de l'information comme contrôle, mais veulent insister sur les aspects négatifs de celui-ci.



© OCDE 2001

La troisième théorie est la plus pessimiste, car selon elle la gouvernance électronique abaissera en fait la qualité des décisions. Elle souligne l'hypertrophie des demandes d'analyses politiques qui retardent l'action – « l'analyse qui paralyse » – la dilution du conseil politique sur le marché des groupes de réflexion et des sociétés de consultants, les problèmes de surcharge d'information, l'idée préconçue selon laquelle le secteur public saurait moins bien gérer les informations que les citoyens ou les entreprises privées, enfin l'obsession du quantifiable chez les décideurs qui détourne leur attention des facteurs tacites, implicites, qualitatifs et non structurés pour l'axer sur les facteurs et informations formels, explicites, mesurables et structurés. Selon cette théorie, la multiplication des informations dans la gouvernance mène simplement à la fragmentation, et non à une meilleure coordination (Frissen, 1999). Elle rejette totalement le credo des cybernéticiens selon lesquels information égale contrôle et préfère la métaphore de l'information comme bruit.

Le quatrième et dernier groupe de théories affirme que la technologie n'aura pas par elle-même d'effet vraiment fondamental et indépendant sur la rationalité technique ou politique de la décision. Selon elle, l'évolution du mode de gouvernance est influencée par les facteurs sociaux et politiques et non par la technologie en elle-même. La technologie est un moyen par lequel les styles de gouvernance sont modifiés ou préservés, et il existe en gros deux modes de structuration sociale de la technologie (Mackenzie et Wacjman, 1985 ; Bijker, 1997 ; Bijker et Law, 1994) :

- *Structuration sociale et politique « conservatrice »*. Les systèmes politiques (les unités de décision peuvent être l'ensemble du gouvernement, les ministères, les agences, les autorités, etc.) choisissent les technologies, les utilisent, en font un usage innovant, afin de préserver leurs modes de gouvernance, de commandement et de prise de décision.
- *Structuration sociale et politique « radicale »*. Les systèmes politiques (les unités de décision peuvent être l'ensemble du gouvernement, les ministères, les agences, les autorités, etc.) se servent des possibilités d'investissement dans les technologies, les choisissent, les utilisent, en font un usage innovant, pour apporter les changements qu'ils voudraient de toute façon apporter à leurs modes existants de gouvernance, de commandement et de prise de décision.

Par exemple, on pourrait avancer que les recherches néerlandaises sur la cyber-gouvernance (Frissen, 1999), selon lesquelles celle-ci a favorisé un style de décision et de gestion publique par la coordination horizontale de réseaux, conjugué à une expérimentation limitée de consultation de la population, montrent en fait une structuration sociale et politique plus conservatrice que radicale. Si les piliers classiques sont presque abattus aujourd'hui, la tradition hollandaise se



© OCDE 2001

perpétue : création et utilisation de réseaux relativement autonomes d'organisations travaillant à la fois à l'établissement de règlements et à leur mise en œuvre, qui ne sont pas dominés hiérarchiquement par des hommes politiques exerçant l'autorité (Frissen, 1999, p. 204). En revanche, le cas du Royaume-Uni montre une structuration sociale conservatrice du type opposé : les technologies de cyber-gouvernance sont choisies et utilisées pour perpétuer l'attachement britannique à la domination de l'exécutif, et secondairement pour préserver le rôle des élus comme conteurs d'histoires et figures populaires. Nous constatons donc que les hommes politiques britanniques sont favorables au développement de la télévision numérique et des *chat rooms* – médias de masse pour lesquels ils possèdent déjà les compétences de communication requises – et à des technologies électroniques de prise de décision plus centrées sur le principe du leadership. En revanche, ils sont déconcertés par la perspective que la plupart des citoyens puissent accéder aux services numériques en utilisant les téléphones portables, qui offrent aux politiciens beaucoup moins d'occasions d'appliquer les types de communication professionnelle auxquels ils sont habitués, et ne se contentent pas de la télévision numérique. Tout cela reflète la culture politique traditionnelle, du moins au niveau national, qui caractérise le système de Westminster.

Selon la quatrième théorie, les rites que les décideurs accomplissent pour légitimer leurs décisions jouent un rôle crucial dans la structuration de la technologie pour l'exercice de la gouvernance (Kertzer, 1988). Les nouvelles technologies intellectuelles peuvent leur offrir une large gamme de ressources rituelles pour démontrer au grand public le fondement rationnel et la source juridique de leurs modes de décision, mais en fait le style et la justification de leurs choix restent fondamentalement politiques. L'information, selon ce point de vue, n'est ni le contrôle ni le bruit. C'est plutôt un totem – non pas au sens péjoratif, mais plutôt dans le sens, essentiel pour la politique, que la cohésion de toutes les sociétés dépend des symboles et des rites qui entourent leurs décisions collectives et le jugement de leurs dirigeants ; c'est là que réside l'importance réelle, et en vérité énorme, de l'information.

Si la première théorie part de Norbert Wiener et d'Alvin Toffler, la deuxième de Max Weber et la troisième des postmodernistes les plus nostalgiques, la dernière se fonde sur Émile Durkheim. C'est justement parce que la troisième et la quatrième ont des conceptions fondamentales de l'information différentes du consensus cybernétique nuancé des deux premières qu'il leur est possible d'en venir à des conclusions complètement opposées quant aux effets des nouvelles technologies intellectuelles sur le leadership et l'action collective à partir de leurs hypothèses concernant les conséquences de ces techniques sur la prise de décision. En effet, les caractéristiques mêmes de l'information considérée comme bruit ou totem qui peuvent amoindrir la qualité de la décision peuvent en fait *accroître* les capacités des hommes politiques à s'engager dans le leadership et



© OCDE 2001

Figure 8. **Coup d'œil sur les théories de la cyber-gouvernance**

| *Thèse spécifique de la théorie* | *Rationalisation* | *Rationalisation comportant un prix* | *Perte de rationalité* | *Structuration sociale* |
|---|---|---|---|---|
| *L'information comme :* | Contrôle (positif) | Contrôle (négatif) | Bruit | Totem |
| *Effet sur l'organisation de la gestion publique* | Intégration | Intégration | Fragmentation | L'une ou l'autre selon l'équilibre entre solidarités |
| *Mode de planification* | Anticipation | Anticipation | Adaptation | L'une ou l'autre selon l'équilibre entre solidarités |
| *Déplacement du pouvoir* | Vers les décideurs politiques | Pouvoir capté par des groupes d'intérêts | Affaiblissement du pouvoir | Dépend des forces politiques |

l'action collective, car la protection du brouillage et le pouvoir du symbolisme sont des instruments puissants pour ces activités de gouvernance. La figure 8 résume certaines des différences essentielles entre les théories.

Chaque théorie bénéficie d'un certain soutien empirique (pour la rationalité, voir Hasan et Hasan, 1997 ; pour la cage de fer, voir van de Donk, 1998 ; pour le totem, voir Overman et Loraine, 1994 ; pour la rationalité au prix d'avantages personnels pour les décideurs, voir Nedovic-Budic et Godschalk, 1996, Berry *et al.*, 1998 ; pour un examen complet des données empiriques, voir 6, 2000*d*). Toutefois, la plupart des études empiriques ont une portée assez limitée et ne sont généralement pas conçues pour tester, et encore moins contredire, ces théories rivales. En outre, si l'on fixe à un niveau suffisamment élevé ou bas la norme de ce que l'on considère comme « contrôle », « bruit » et « totem », presque tous les travaux empiriques concevables peuvent être interprétés comme confirmant l'une ou l'autre de ces théories. Ce serait une autre erreur que d'essayer de les concilier. En effet, elles décrivent toutes des processus réels et fondamentalement différents qui sont à l'œuvre dans l'activité de gouvernance. Chacune présente un scénario tout à fait plausible et quand on les regroupe elles remplissent les fonctions qui doivent être celles des ensembles de scénarios – déceler les tendances, aider à repérer les risques, structurer la pensée sur les choix et les contraintes. Sans aucun doute, quel que soit l'avenir de la gouvernance, elle présentera des caractères de chacune de ces théories combinés sous une forme ou une autre.

On peut tirer une première conclusion à tirer du fait que chacune des théories peut servir à prévoir l'avenir, même quand elle attire l'attention sur certains aspects de la gouvernance déplaisants sur le plan moral mais pourtant inévitables et nécessaires : elles sont surtout utiles pour aider les décideurs à exercer leur



© OCDE 2001

jugement sur les risques qu'ils courent en élaborant leurs stratégies de cyber-gouvernance et inciter ceux d'entre eux qui ont conscience de ces risques à se montrer moins sûrs d'eux et plus lucides envers les solidarités qui se cachent derrière leurs choix technologiques, les raisons qui les motivent et leurs conséquences. Toutefois, la dernière section présente quelques arguments importants en faveur de la théorie de la « structuration sociale » qui correspond à l'argument proposé plus haut sur les défis qui se posent à la gouvernance du risque technologique.

### *Technologies d'aide au jugement et à l'appréciation dans la cyber-gouvernance*

Le jugement et l'appréciation sont les compétences professionnelles de la gouvernance. On peut raconter l'histoire de la technologie en décrivant la mécanisation, puis l'automatisation, et enfin le remplacement des compétences artisanales en général et des compétences intellectuelles en particulier. Certains soutiennent que la modélisation des décisions par l'automatisation a supprimé l'arbitraire et le particularisme en représentant les motifs de la décision selon des règles objectives, générales et abstraites. Selon cette thèse, les sociétés européennes sont parties de la mécanisation du travail au XVIIIe siècle pour aller vers l'automatisation globale des compétences et finalement de la pensée sous des formes de plus en plus universelles à la fin du XXe siècle et au début du XXIe. Cette version est largement partagée par les nombreuses personnes pour qui la technologie, loin de donner aux humains plus de contrôle comme le pensaient les cybernéticiens, échappe à tout contrôle, et par celles qui croient aux théories déterministes sur la possibilité d'utiliser la technologie pour la gouvernance (par exemple, Gray, 1999, pp. 19-20).

Or, les preuves de cette version de l'histoire ne sont pas particulièrement convaincantes. Au contraire, de nouvelles qualifications de type artisanal sont apparues dans de nombreux domaines de la haute technologie et certaines des personnes les mieux payées dans le secteur privé sont celles qui exercent les compétences techniques du jugement, surtout pour les décisions d'investissement, mais aussi pour la conception et l'utilisation des technologies. Le mouvement vers la limitation de l'arbitraire administratif tel qu'il était pratiqué par les petits bureaucrates dans leurs décisions sur les droits des individus à certaines prestations (Snellen, 1998) n'a pas été pour rien dans la mise en place d'un processus automatique de décision ni dans l'avènement de la « cage de fer » de la rationalité bureaucratique annoncée par Weber (1958). Malgré l'augmentation des investissements consentis par les gouvernements dans les technologies énumérées plus haut, il n'apparaît guère que les responsables des ministères des Finances ou de l'Aménagement du territoire suivent totalement et mécaniquement les recommandations que crachent par routine les modèles informatiques rudimentaires de leurs subordonnés.



© OCDE 2001

Certes, il faudrait demander aux fabricants de logiciels qui proposent de nouveaux outils de cyber-gouvernance de consacrer plus d'attention à ce que l'on pourrait appeler interaction décideur-ordinateur, qui ne ressemble pas nécessairement à tout ce qu'on propose dans le domaine de l'interaction homme-ordinateur. De même, les travaux sur l'enseignement assisté par ordinateur se sont peu intéressés au contexte d'apprentissage sur le lieu de travail et à la culture des praticiens de la politique, ni à leurs besoins d'outils pour appuyer l'acquisition à long terme des compétences de jugement. Une lourde responsabilité morale incombe aux concepteurs de systèmes de simulation et de modèles représentant les problèmes et les effets des choix politiques : ils devraient apposer sur leurs produits un avertissement du danger pour la santé mentale, de peur que les chercheurs et conseillers néophytes ne prennent des signaux numériques pour des merveilles de gouvernance, ou n'acceptent trop facilement les résultats d'un modèle unique. A mesure que l'éthique politique se codifie et se ramifie dans le monde entier (Jupp, 1995, Frederickson, 1993 ; Chapman, 1993), le besoin se fait sentir d'outils de plus en plus perfectionnés qui permettent aux décideurs de bien peser le caractère éthique de leurs décisions et de leur situation (Whitby, 1996, pp. 68-92 et Seville et Field, 2000 décrivent certains outils expérimentaux d'assistance aux choix moraux). Pour sa part, l'auteur accueillerait avec plaisir l'utilisation directe de l'heuristique néo-durkheimienne dans la conception d'outils de simulation pour les choix de politique.

Pourtant, faire en sorte que la cyber-gouvernance appuie et cultive le jugement comporte un défi beaucoup plus important. Il consiste en ce que les décideurs eux-mêmes doivent élaborer des normes, coutumes et rites pour la bonne utilisation des technologies. En effet, l'étude de la structuration sociale de la technologie suggère que, dans des domaines très éloignés de la politique, de l'administration publique et du choix des décisions, ce sont ces pratiques sociales qui permettent aux individus de donner un sens aux nouvelles techniques, de les domestiquer au point de ne plus les considérer comme de la « technologie » mais comme des outils de leur métier, propres à certains usages et pas à d'autres, et qu'ils maîtrisent. Il est fréquent que les études des sciences politiques soient assez méprisantes vis-à-vis du rite, pour la raison que les comportements rituels sont censés être infra-optimaux, peu rationnels sinon totalement irrationnels : dans le principal courant de ces sciences, dire qu'une chose est un « simple » rite, « symbolique » ou irrationnel, fait souvent partie d'une stratégie de démolition (contrairement à la thèse de March et Olsen, 1989, 1995). Ce n'est absolument pas le point de vue de l'auteur. Le rite n'est pas un cérémonial public accompli de façon hypocrite et cynique, comme la tradition puritaine nous a habitués à le penser (contrairement à ce que disent Edelman, 1988 ; Kertzer, 1988). C'est plutôt la mise en action répétée de l'organisation sociale et de l'arrangement entre formes rivales et opposées (Bell, 1992 ; Douglas, 1970, 1986 ; Turner, 1974, 1982).



© OCDE 2001

Les anthropologues savent depuis longtemps que le rite n'est jamais vide, jamais formaliste, mais perpétuellement inventif (Turner, 1982), et essentiel à l'élaboration des cultures, des habitudes, des attentes et des solidarités, à la pratique du jugement, ainsi qu'à la structuration sociale des technologies et à leur impact.

En particulier, les institutions, coutumes et normes régissant l'utilisation des technologies influencent l'idée que le public se fait de la vitesse de réaction des autorités. Beaucoup de responsables politiques signalent que l'effet de la surveillance exercée sur eux par les médias mondiaux et de la pratique de l'interview après événement, celui de la culture du courrier électronique qui s'est développée sur Internet, et l'habitude de recevoir une réponse rapide due au vote en ligne les obligent à réagir et à prendre les décisions plus vite que ne le nécessiterait l'exercice du jugement. Cette accélération peut avoir pour effet de renforcer la tendance à traiter l'information comme bruit.

L'une des coutumes et normes dont nous devons de plus en plus prévoir l'apparition dans les sociétés démocratiques est l'entrée progressive dans le domaine public des outils électroniques de cyber-gouvernance qui seront testés par les experts et les citoyens ordinaires pour diverses hypothèses et face aux systèmes concurrents. La liberté d'information devrait s'étendre jusqu'à mettre à la disposition du public tous les modèles, simulations, outils de structuration des problèmes, systèmes d'information géographique et agents d'analyse de contenu que les décideurs utilisent eux-mêmes (recommandation de la Performance and Innovation Unit, 2000). En effet, dans une société démocratique, le développement du jugement dans la gouvernance ne doit pas avoir pour but d'accroître le pouvoir d'une élite politique, mais de développer la compétence, la maturité et l'autonomie des citoyens (Elkin et Soltan, 1999). En fait, tout démocrate doit poser en principe que, dans le moyen ou long terme, seule la solidité des capacités de jugement des citoyens peut garantir que celles des décideurs seront aussi fermes.

Pour élaborer de nouvelles coutumes, il ne faut pas se contenter d'affirmations et d'efforts ; il faut travailler sur les anticipations et les solidarités institutionnalisées dans l'ensemble de la population.

Dans toute société, comme l'a montré Durkheim (1912), ce processus est accompli pour l'essentiel par le rite, dans lequel les technologies – y compris celles du jugement – sont utilisées comme totems pour mobiliser les solidarités. Par exemple, aux XVIIIe et XIXe siècles, les rites fastueux des débuts de la vie démocratique comptaient beaucoup plus dans la gestion des conflits et la culture de la délibération et du jugement que, par exemple, les aspects techniques du calcul des voix selon les divers systèmes de représentation. De même, aujourd'hui, c'est souvent la richesse des rites entourant les programmes de participation et de délibération, y compris ceux qui utilisent les outils de la cyber-gouvernance, en vue de parvenir à un jugement, qui entretient la capacité et la



© OCDE 2001

volonté des participants à développer leur jugement et à conclure des arrangements. Quand nous parlons machinalement d'améliorer la « capacité » chez les décideurs et la population, nous nous illusionnons si nous nous imaginons que l'on peut y arriver en leur fournissant plus d'ordinateurs ou plus de modèles. Selon l'intuition de Durkheim (1913 ; Durkheim et Mauss, 1902), développée dans la théorie qui considère les technologies comme des totems de structuration sociale, certains types de rites fournissent le moyen par lequel les sociétés peuvent permettre aux individus d'enrichir ou d'accepter les défis posés à leurs systèmes de classification jusqu'alors acceptés comme des dogmes, à ce qu'ils considèrent comme important dans la prise de décision, et plus généralement à leurs modes de pensée. Pourquoi cette question revêt-elle une urgence particulière aujourd'hui ? La principale raison en est que, dans la mesure où les décideurs reconnaissent l'importance du rite, ils pensent généralement à des cérémonies publiques officielles et rigides et font souvent preuve de créativité pour en inventer de nouvelles formes. Ce n'est pourtant là que le type de rite le plus hiérarchisé et il est essentiel d'aider les citoyens à trouver de nouvelles formes capables de cultiver et d'appuyer des types de jugement totalement informels qui ne sont pas nécessairement destinés aux médias. C'est uniquement par le développement rituel de toutes les solidarités qui constituent une communauté politique que l'on peut préserver la confiance, et de là obtenir des arrangements entre des solidarités qui sinon se déchireraient et menaceraient la viabilité de la société.

### *Cyber-gouvernance et conflit au sujet de l'organisation sociale*

Les débats sur l'apport de soutiens techniques plus nombreux et nouveaux à l'élaboration des politiques ne datent pas d'hier. Le développement des bureaucraties chargées de la gestion des statistiques publiques aux XVIIIe et XIXe siècles a soulevé beaucoup de problèmes qui font encore aujourd'hui l'objet de discussions à propos de la cyber-gouvernance – risque que la technocratie n'évince la politique, érosion de l'exercice du jugement en faveur de l'application mécanique d'algorithmes, efforts disproportionnés pour un bénéfice limité, effet social plus général de l'utilisation de l'autorité publique pour constituer des systèmes intégrés de catégorisation des personnes et des comportements (Hacking, 1990). Des débats du même type ont accompagné au milieu du XIXe siècle les réformes en Europe et en Amérique latine qui visaient à créer une fonction publique professionnelle (Silberman 1993). Dans les cinquante années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, ce type de débat est devenu particulièrement intense à cause des vagues successives d'accroissement de la capacité de calcul.

En général, la perception du risque ne s'explique pas par un processus de calcul des probabilités, mais par l'élaboration d'attachements à certains types d'organisation sociale qui sélectionnent les risques qui leur paraissent les plus



© OCDE 2001

menaçants pour ces attachements (Douglas, 1994). Il en va de même pour les perceptions du risque qui peuvent naître de la cyber-gouvernance. Ceux dont le point de vue de base est hiérarchique ne voient que le bruit, la fragmentation désordonnée de l'autorité ; ceux dont la perspective est plutôt libertaire craignent l'accroissement des capacités de contrôle au sens le plus négatif, y compris l'engineering social, la surveillance et l'intrusion ; ceux dont la conception est plutôt égalitaire s'inquiètent de la gouvernance inhumaine et rigide au moyen d'algorithmes. Les technologies – comptabilité en partie double, statistiques publiques, fonction publique indépendante fondée sur le mérite ou, depuis les cinquante dernières années, systèmes de cyber-gouvernance – constituent les occasions, les arènes, les armes du conflit entre ces formes fondamentales d'organisation sociale, non les véritables sujets du conflit.

Les utilisations que l'on peut accepter de technologies telles que celles de la deuxième vague de cyber-gouvernance reflètent les arrangements, traités et compromis conclus entre ces formes rivales d'organisation sociale. En effet, les données nécessaires à la deuxième vague de cyber-gouvernance – les bases de connaissances captées et analysées, les interprétations de la source des problèmes, les modèles qui représentent la disposition de la population à accepter certaines mesures et incorporent d'autres contraintes, même les modes d'inférence allant des faits à la tendance puis à la recommandation qui sont intégrés dans les simulations et les scénarios – toutes ces données expriment les engagements politiques et institutionnels des diverses formes d'organisation sociale. Si nous craignons « la rationalisation qui a son prix », ou « la perte de rationalité » à cause de l'usage de ces systèmes, ce que nous craignons généralement, c'est la rationalité de formes d'organisation sociale différentes de celles que nous préférons. Quand les individus s'inquiètent des possibilités qu'un pouvoir excessif soit donné aux hommes politiques, échappant au contrôle des contre-pouvoirs, ou à une « infocratie » de fonctionnaires experts dans l'utilisation des outils de la cyber-gouvernance, ou quand nous craignons que l'avalanche de données submerge le jugement, ce que nous craignons en réalité, ce n'est généralement pas la conséquence d'une technologie donnée, mais son utilisation par un groupe ou une forme institutionnelle de technologie pour faire valoir ses propres attachements. Dans la mesure où il faut agir sur ces craintes, la forme d'action la plus efficace consiste habituellement à tenter de limiter le pouvoir de certains groupes, plutôt qu'à entraver le développement de la technologie que partagent tous les groupes qui sont concernés par la gouvernance.

Il ne s'agit précisément pas ici de dire que les technologies de la cyber-gouvernance sont « neutres » et que les véritables conflits se passent ailleurs. La question est plutôt que nous devons nous intéresser aux formes d'organisation sociale qui constituent la base plus ou (dans l'idéal) moins implicite des technologies que nous encourageons les décideurs à adopter ou à éviter.



© OCDE 2001

De même, la tâche qui consiste à faire servir les outils de la cyber-gouvernance au développement du jugement politique ne nécessite pas seulement des logiciels mieux conçus, mais aussi le renforcement institutionnel de la pratique de l'arrangement politique entre des formes rivales d'organisation sociale.

Toutes ces constatations ont plusieurs conséquences majeures pour les stratégies de cyber-gouvernance. La première est qu'il serait utile, du moins de l'avis de l'auteur, d'élaborer des systèmes de cyber-gouvernance qui modéliseraient explicitement les conflits sur les choix de politiques en les représentant par des conflits entre formes d'organisation sociale et qui relieraient explicitement les exigences rivales aux styles particuliers d'organisation qu'elles reflètent généralement (dans le document 6, 1999*a*, l'auteur défend le mode de présentation de l'organisation sociale qui lui paraît le plus susceptible de modélisation).

Deuxièmement, l'éthique professionnelle des concepteurs de solutions et des développeurs de systèmes devrait comporter un élément essentiel : faire en sorte que leurs produits permettent aux décideurs qui les utilisent de toucher du doigt les présuppositions politiques qui les sous-tendent.

Troisièmement, quand les hommes politiques expliquent à leur électorat pourquoi ces systèmes justifient les sommes investies, il leur faut énoncer clairement les vertus politiques essentielles du jugement, puisque les arrangements entre formes rivales d'organisation sociale sont justement conclus grâce à l'utilisation de ces outils.

En effet, la possibilité d'exercer le jugement, qui est et a toujours été la capacité fondamentale de la gouvernance, est fortement tributaire des schémas de confiance politique dominants. Ces schémas sont modelés par l'équilibre entre les quatre solidarités fondamentales. L'appréciation de ces structures et la conclusion d'arrangements entre elles constituent ensemble la tâche centrale du gouvernement par la technique au XXIe siècle, comme elle l'a toujours été. En résumé, gouverner par la technique, c'est construire une solidarité organique.



© OCDE 2001

## Notes

1. La source des deux dimensions se trouve dans Durkheim, 1967, chapitre 5. Il avance dans ce texte que le suicide anomique s'explique en partie par la déconnexion vis-à-vis de la « réglementation sociale », alors que le suicide fataliste s'explique par une réglementation sociale excessive – bref, les extrémités opposées de la « grille ». Dans le livre II, chapitres 3 et 4, il affirme que le suicide égoïste peut s'expliquer en partie par une « individuation excessive », tandis que le suicide altruiste est le produit d'une « intégration sociale » excessivement forte – soit les pôles opposés de la dimension « groupe ». Toutefois, il n'explore pas la relation entre les deux dimensions de réglementation et d'intégration comme l'ont fait les néo-durkheimiens (Thompson *et al.*, 1990, p. 138) et il ne fait pas toujours la distinction aussi clairement qu'eux (voir Durkheim, 1967, pp. 258 sqq). En outre, il n'était pas suffisamment sensible au fait que ces dimensions peuvent ne pas faire l'objet d'une expérience directe, mais plutôt intervenir en modelant ce qui compte comme expérience ; cette mutation cruciale de l'axe théorique est l'œuvre de Douglas.
2. Aaron Wildavsky écrivait parfois comme si ces personnages stéréotypés décrivaient en fait des personnes réelles : voir par exemple Wildavsky, 1987. C'est une erreur et dans ses écrits plus méthodiques, par exemple Thompson *et al.*, 1990, il l'a d'ailleurs reconnu.
3. Au Royaume-Uni, par exemple, la Royal Society a été pendant les années 80 et le début des années 90 le théâtre de luttes âpres qui restent encore dans les mémoires sur ce même problème, aboutissant d'abord à un conflit entre spécialistes, d'un côté ceux des sciences sociales et de l'autre ceux des technologies et sciences naturelles, à l'époque du premier rapport de cette société sur la gestion du risque en 1983 (Royal Society, 1983) et plus tard à une sorte d'apartheid qui a amené les partisans de chaque camp à produire leurs documents sous leur nom dans le rapport de 1991 (Royal Society, 1991). Vers la fin des années 90, un compromis malaisé a été trouvé. Toutefois, beaucoup d'experts ès technologies sont encore violemment opposés à l'idée que, dans une démocratie, les stratégies de gestion du risque doivent être justifiées sur la base de critères autres que ceux qui sont dictés par les mandats institutionnels d'expertise. Pour un compte rendu d'une rencontre récente, voir, 6, 1999*d*.
4. Cette affirmation est à la fois définitionnelle et normative. L'auteur ne veut pas dire que toute politique, au plan empirique, est déjà un jugement entre solidarités. Au contraire, c'est l'absence de ce jugement qui explique le mieux beaucoup de tragédies politiques, et aussi la pression qu'exercent certaines solidarités mécaniques pour évincer le jugement et ce que Durkheim appelle la solidarité organique, ou les arrangements entre les quatre solidarités mécaniques.
5. Pour une classification différente, et aux yeux de l'auteur plus sommaire, voir Reinicke, 1998. Dans ce texte, Reinicke essaie de montrer qu'il existe une tendance générale à la délégation de la réglementation : à mon avis, c'est une généralisation à partir d'un nombre trop faible de cas.



© OCDE 2001

# Bibliographie

ADAMS, J. (1995),
*Risk*, Londres : UCL Press.

AGGARWAL, V.K. (dir. pub.) (1998),
*Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting*, Ithaca, New York : Cornell University Press.

ANNAS, J. (1993),
*The Morality of Happiness*, New York : Oxford University Press.

ARISTOTE (trad. fr. 1965),
*Éthique de Nicomaque*, trad. et notes J. Voilquin, Paris : Garnier-Flammarion.

ASHBY, W.R. (1947),
« Principles of the Self-Organising Dynamic System », *Journal of General Psychology*, 37.

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT et BANQUE MONDIALE (1997),
*Rapport sur le développement dans le monde* 1997 : *L'État dans un monde en mutation*.

BARDACH, E. (1999),
*Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, DC : Brookings Institution.

BELL, C. (1992),
*Ritual Theory, Ritual Practice*, Oxford : Oxford University Press.

BEMELMANS-VIDEC, M.L., R.C. RIST et E. VEDUNG (dir. pub.) (1998),
*Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick : Transaction Press.

BERRY, F.S., J.D. BERRY et S.K. FOSTER (1998),
« The Determinants of Success in Implementing an Expert System in State Government », *Public Administration Review*, juillet/août, vol. 58, 4, pp. 293-305.

BETTER REGULATION TASK FORCE (1999),
*Second Annual Report*, Cabinet Office, Londres. Disponible sur *www.cabinet-office.gov.uk/regulation/index/publications.htm*.

BIJKER, W.E. (1997),
*Of Bicycles, Bakelites and Bulbs: Toward a Theory of Sociotechnical Change* (*Inside Technology*), Cambridge, Massachusetts : Massachusetts Institute of Technology Press.

BIJKER, W.E. et J. LAW (dir. pub.) (1994),
*Shaping Technology/Building Society*, Cambridge, Massachusetts : Massachusetts Institute of Technology Press.



© OCDE 2001

BLANK, R. (1999),
*Brain Policy: How the New Neuroscience Will Change Our Lives and Our Politics*, Washington, DC : Georgetown University Press.

BREYER, S. (1993),
*Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.

BUCHANAN, R.A. (1992),
*The Power of the Machine: The Impact of Technology from 1700 to the Present*, Harmondsworth : Penguin.

BURLEY, J. (dir. pub.) (1999),
*The Genetic Revolution and Human Rights*, Oxford : Oxford University Press.

CASTELLS, M. (1989),
*The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford : Blackwell.

CASTELLS, M. (1996),
*The Rise of the Network Society – Volume 1 : The Information Age : Economy, Society and Culture*, Oxford : Blackwell.

CHALLIS, L., S. FULLER, M. HENWOOD, R. KLEIN, W. PLOWDEN, A. WEBB, P. WHITTINGHAM et G. WISTOW (1988),
*Joint Approaches to Social Policy: Rationality and Practice*, Cambridge : Cambridge University Press.

CHAPMAN, R.A. (dir. pub.) (1993),
*Ethics in Public Service*, Edimbourg : Edinburgh University Press.

CHRISTIE, I. et H. ROLFE (1995),
*Cleaner Production in Industry*, London Policy Studies Institute.

COWLING, K., C. OUGHTON et R. SUGDEN (1999),
« A Reorientation of Industrial Policy? Horizontal Policies and Targeting », dans K. Cowling (dir. pub.), *Industrial Policy in Europe*, Londres : Routledge, pp. 17-31.

CVETKOVICH, G. et R. LÖFSTEDT (dir. pub.) (1999),
*Social Trust and the Management of Risk*, Londres : Earthscan.

D'ENTRÈVES, M.P. (1994),
*The Political Philosophy of Hannah Arendt*, Londres : Routledge.

DOUGLAS, M. (1966),
*Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Pollution and Taboo*, Londres : Routledge.

DOUGLAS, M. (1970),
*Natural Symbols: Explorations in Cosmology*, Londres : Routledge.

DOUGLAS, M. (dir. pub.) (1982),
*Essays in the Sociology of Perception*, Londres : Routledge and Kegan Paul.

DOUGLAS, M. (1985),
*Risk Acceptability According to the Social Sciences*, New York : Russell Sage Foundation.

DOUGLAS, M. (1986),
*How Institutions Think*, Londres : Routledge and Kegan Paul.

DOUGLAS, M. (1994*a*),
*Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Londres : Routledge.



© OCDE 2001

DOUGLAS, M. (1994*b*),
« Institutions », *Italian Encyclopaedia*.

DOUGLAS, M. (1994*c*),
« Institutions Are the Product », communication présentée à la Conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Paris, juillet.

DOUGLAS, M. (1997),
« The Depoliticisation of Risk », dans R.J. Ellis et M. Thompson (dir. pub.), *Culture Matters: Essays in Honour of Aaron Wildavsky*, Boulder, Colorado : Westview Press, pp. 121-132.

DOUGLAS, M. et A. WILDAVSKY (1982),
*Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley : University of California Press.

DOWDING, K.M. (1991),
*Rational Choice and Political Power*, Aldershot : Edward Elgar.

DREXLER, K.E. (1991),
*Engines of Creation: The Coming Era of Nanotechnology*, Londres : Fourth Estate.

DUKES, E.F. (1996),
*Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*, Manchester : University of Manchester Press.

DURKHEIM, É. (1967) (1897),
*Le Suicide – Étude de sociologie*, Paris : Presses Universitaires de France.

DURKHEIM, É. (1967) (1893),
*De la division du travail social*, Paris : Presses Universitaires de France.

DURKHEIM, É., (1968) (1912),
*Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris : Presses Universitaires de France.

DURKHEIM, É. et M. MAUSS (1902),
*De quelques formes primitives de classification : contribution à l'étude des représentations collectives*, *Année sociologique*, vol. VI, 1901-2, pp. 1-72.

DYSON, G. (1997),
*Darwin Among the Machines*, Harmondsworth : Penguin, pp. 174-178.

EDELMAN, M. (1988),
*Constructing the Political Spectacle*, Chicago : University of Chicago Press.

ELKIN, S.L. et K.E. SOLTAN (dir. pub.) (1999),
*Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park, Pennsylvania : Pennsylvania State University Press.

ELLIS, R.J. et M. THOMPSON (dir. pub.) (1997),
*Culture Matters: Essays in Honour of Aaron Wildavsky*, Boulder, Colorado : Westview Press.

FLEISCHACKER, S. (1999),
*A Third Concept of Liberty: Judgement and Freedom in Kant and Adam Smith*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

*Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy* (1999),
numéro spécial, décembre.

FREDERICKSON, H.G. (dir. pub.) (1993),
*Ethics and Public Administration*, Armonk, New York : M.E. Sharpe & Co.



© OCDE 2001

FRISSEN, P.H.A. (1999),
*Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State*, Cheltenham : Edward Elgar.

GERSHENFELD, N. (1999),
*When Things Start to Think*, Londres : Hodder and Stoughton.

GOODY, E.M. (dir. pub.) (1995),
*Social Intelligence and Interaction: Expressions and Implications of the Social Bias in Human Intelligence*, Cambridge : Cambridge University Press.

GRAHAM, J.D. et J.B. WIENER (dir. pub.) (1995),
*Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*, Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.

GRAY, J. (1999) (1998),
*False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, 2e édition, Londres : Granta.

GROSS, J.L. et S. RAYNER (1985),
*Measuring Culture: A Paradigm for the Analysis of Social Organisation*, New York : Columbia University Press.

HACKING, I. (1990),
*The Taming of Chance*, Cambridge : Cambridge University Press.

HASAN, H. et S. HASAN (1997),
« Computer-based Performance Information for Executives in Local Government », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, 3, pp. 24-29.

HAWKEN, P., A.B. LOVINS et L.H. LOVINS (1999),
*Natural Capitalism*, Londres : Earthscan.

HELD, D., A. MCGREW, D. GOLDBLATT et J. PERRATON (1999),
*Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge : Polity Press.

HIRST, P. et G. THOMPSON (1999) (1996),
*Globalisation in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, 2e édition, Cambridge : Polity Press.

HOOD, C.C. (1983),
*The Tools of Government*, Basingstoke : MacMillan.

HOOD, C.C. et D.K.C. JONES (dir. pub.) (1996),
*Accident and Design: Contemporary Debates in Risk Management*, Londres : UCL Press.

JACKSON, T. (1996),
*Material Concerns: Pollution Profit and the Quality of Life*, Londres : Routledge.

JOHNSON, D.R. et D.G. POST (1997),
« The Rise of Law on the Global Network », dans B. Kahin et C. Nesson (dir. pub.), *Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure*, Cambridge, Massachusetts : Massachusetts Institute of Technology Press, pp. 3-47.

JUPP, B. (1995),
« The Grey and the Good: Government Ethics Around the World », dans *Missionary Government, Demos Collection* 7, pp. 50-52.

KAKU, M. (1998),
*Visions: How Science Will Revolutionise the Twenty First Century*, Oxford : Oxford University Press.



© OCDE 2001

KELLY, K. (1994),
*Out of Control: The New Biology of Machines*, Londres : Fourth Estate.

KERTZER, D.I. (1988),
*Ritual, Politics and Power*, New Haven : Yale University Press.

KITCHER, P. (1996),
*The Lives to Come: The Genetic Revolution and Human Possibilities*, Harmondsworth : Penguin.

KRIMSKY, S. et D. GOLDING (dir. pub.) (1992),
*Social Theories of Risk*, Westport, Connecticut : Praeger.

KURZWEIL, R. (1999),
*The Age of Spiritual Machines: How We Will Live, Work and Think in the New Age of Intelligent Machines*, Londres : Orion Business Books.

LEADBEATER, C. (1999),
*Living on Thin Air: The New Economy*, Londres : Viking.

LÖFSTEDT, R. et L. FREWER (dir. pub.) (1998),
*The Earthscan Reader in Risk and Modern Society*, Londres : Earthscan.

LUPTON, D. (1999),
*Risk*, Londres : Routledge.

MACKENZIE, D. et J. WACJMAN (dir. pub.) (1985),
*The Social Shaping of Technology: How the Refrigerator Got Its Hum*, Buckingham : Open University Press.

MAJONE, G. (1994),
« The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, 17, pp. 77-101, réédité sous une forme légèrement abrégée dans R. Baldwin, C. Scott et C. Hood (dir. pub.) (1998), *A Reader of Regulation*, Oxford : Oxford University Press, pp. 192-215.

MARCH, J.G. et J.P. OLSEN (1976),
*Ambiguity and Choice in Organisation*, Oslo : Norwegian University Press.

MARCH, J.G. et J.P. OLSEN (1989),
*Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, New York : Free Press.

MARCH, J.G. et J.P. OLSEN (1995),
*Democratic Governance*, New York : Free Press.

MARGETTS, H. (1998),
« Computerising the Tools of Government? », dans I.Th.M. Snellen et W.B.H.J. van de Donk (dir. pub.), *Public Administration in An Information Age: A Handbook*, Amsterdam : IOS Press, pp. 440-459.

MARGETTS, H. et P. DUNLEAVY (1995),
« Public Services on the World Markets », dans *Missionary Government, Demos Collection* 7, pp. 30-32.

MARGOLIS, H. (1996),
*Dealing with Risk: Why the Public and the Experts Disagree on Environmental Issues*, Chicago : University of Chicago Press.

MILWARD, A.S. (1992),
*The European Rescue of the Nation State*, Londres : Routledge.

MILWARD, A., F.M.N. LYNCH, F. ROMERO, R. RANIERI et V. SØRENSEN (dir. pub.) (1993),
*The Frontier of National Sovereignty*: 1945-1992, Londres : Routledge.



© OCDE 2001

MORAN, T.H. (dir. pub.) (1998),
*Managing International Political Risk*, Oxford : Blackwell.

NEDOVIC-BUDIC, Z. et D.R. GODSCHALK (1996),
« Human Factors in the Adoption of Geographic Information Systems: A Local Government Case Study », *Public Administration Review*, vol. 56, 6, pp. 554-567.

OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, WHITE HOUSE (2000),
*The Clinton-Gore Administration: from Digital Divide to Digital Opportunity*, White House, Washington, DC, fisponible sur *www.digitaldivide.gov*/2000-02-02.*html*.

OHMAE, K. (1995),
*The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies – How New Engines of Prosperity Are Reshaping Global Markets*, New York : Free Press.

O'RIORDAN, T. et J. CAMERON (dir. pub.) (1994),
*Interpreting the Precautionary Principle*, Londres : Earthscan.

OVERMAN, E.S. et D.T. LORAINE (1994),
« Information for Control: Another Management Proverb? », *Public Administration Review*, vol. 54, 2, pp. 193-196.

PERFORMANCE AND INNOVATION UNIT (2000),
*Adding It Up: Improving Analysis and Modelling in Central Government*, Londres : Cabinet Office.

PERRITT, H.H., Jr. (1997),
« Jurisdiction in Cyberspace: The Role of Intermediaries », dans B. Kahin et C. Nesson (dir. pub.), *Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure*, Cambridge, Massachusetts : Massachusetts Institute of Technology Press, pp. 164-202.

POLICY ACTION TEAM 15 (Social Exclusion Unit) (2000),
*Closing the Digital Divide: Information and Communication Technologies in Deprived Areas*, Londres : Department of Trade and Industry.

POWER, M. (1997),
*The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford : Oxford University Press.

RAAB, C. (1997),
« Privacy, Democracy, Information », dans B.D. Loader (dir. pub.), *The Governance of Cyberspace: Politics, Technology and Global Restructuring*, Londres : Routledge, pp. 155-174.

RAYNER, S. (1992),
« Cultural Theory and Risk Analysis », dans S. Krimsky et D. Golding (dir. pub.), *Social Theories of Risk*, Westport, Connecticut : Praeger, pp. 83-116.

REINICKE, W.H. (1998),
*Global Public Policy: Governing Without Government?*, Washington, DC : Brookings Institution.

REISS, M.J. et R. STRAUGHAN (1996),
*Improving Nature: The Science and Ethics of Genetic Engineering*, Cambridge : Cambridge University Press.

RENN, O. (1998),
« Three Decades of Risk Research », *Journal of Risk Research*, 1, 1, pp. 49-72.

RESCHENTHALER, G.B. et F. THOMPSON (1996),
« The Information Revolution and the New Public Management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, 1, pp. 125-143.

ROYAL SOCIETY (1983),
*Risk Assessment: A Study Group Report*, Londres : Royal Society.



© OCDE 2001

ROYAL SOCIETY (1991),
*Risk: Analysis, Perception and Management*, Londres : Royal Society.

SABATIER, P. et H. JENKINS-SMITH (dir. pub.) (1993),
*Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colorado : Westview Press.

SALAMON, L.M., assisté par M.S. LUND (dir. pub.) (1989),
*Beyond Privatisation: The Tools of Government Action*, Washington, DC : Urban Institute Press.

SCHWARZ, M. et M. THOMPSON (1990),
*Divided We Stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice*, Philadelphia, Pennsylvania : University of Pennsylvania.

SEVILLE, H. et D.G. FIELD (2000),
« What Can AI Do for Ethics? » – communication présentée au Symposium on Artificial Intelligence, Ethics and (Quasi-)Human Rights at « Time for AI and Society », Convention 2000 de la Society for the Study of Artificial Intelligence and the Simulation of Behaviour, Université de Birmingham, 17-20 avril 2000.

SILBERMAN, B.S. (1993),
*Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*, Chicago : University of Chicago Press.

SILVER, L.M. (1998),
*Remaking Eden: Cloning, Genetic Engineering and the Future of Humankind*, Londres : Phoenix.

SINGH, S. (1999),
*The Code Book: The Science of Secrecy from Ancient Egypt to Quantum Cryptography*, Londres : Fourth Estate.

SNELLEN, I.Th.M. (1998),
« Street Level Bureaucracy in An Information Age », dans I.Th.M. Snellen et W.B.H.J. van de Donk (dir. pub.), *Public Administration in An Information Age: A Handbook*, Amsterdam : IOS Press, pp. 497-508.

SUN, J.M. et J. PELKMAN (1995),
« Regulatory Competition in the Single Market », *Journal of Common Market Studies*, 33, pp. 67-89, réédité sous une forme légèrement abrégée dans R. Baldwin, C. Scott et C. Hood (dir. pub.) (1998), *A Reader of Regulation*, Oxford : Oxford University Press, pp. 443-467.

TAPSCOTT, D. (1997),
« The Digital Media and the Reinvention of Government », *Canadian Public Administration*, vol. 40, été, pp. 328-345.

THOMPSON, M. (1992),
« The Dynamics of Cultural Theory and Implications for the Enterprise Culture », dans S. Hargreaves Heap et A. Ross (dir. pub.), *Understanding the Enterprise Culture: Themes in the Work of Mary Douglas*, Edimbourg : Edinburgh University Press, pp. 182-202.

THOMPSON, M. (1997*a*),
« Rewriting the Precepts of Policy Analysis », dans R.J. Ellis et M. Thompson (dir. pub.), *Culture Matters: Essays in Honour of Aaron Wildavsky*, Boulder, Colorado : Westview Press.

THOMPSON, M. (1997*b*),
« Cultural Theory and Technology Assessment », dans F. Fischer et M. Hajer (dir. pub.), *Living with Nature: Environmental Discourse as Cultural Politic*, Oxford : Oxford University Press.



© OCDE 2001

THOMPSON, M. (1997*c*),
« Cultural Theory and Integrated Assessment », *Environmental Modelling and Assessment*, 2, pp. 139-150.

THOMPSON, M., R.J. ELLIS et A. WILDAVSKY (1990),
*Cultural Theory*, Boulder, Colorado : Westview Press.

THOMPSON, M., G. GRENDSTAD et P. SELLE (dir. pub.) (1999),
*Cultural Theory as Political Science*, Londres : Routledge.

TILLY, C. (1992) (1990),
*Coercion, Capital and European States*, AD 990-1992, 2e édition, Oxford : Blackwell.

TURNER, V. (1974),
*Dramas, Fields and Metaphors: Symbolic Action in Human Society*, Ithaca, New York : Cornell University Press.

TURNER, V. (1982),
*From Ritual to Theatre: The Human Seriousness of Play*, New York : PAJ Publications.

van de DONK, W.B.H.J. (1998),
« Beyond Incrementalism? Redistributive Policy Making, Information Systems and the Revival of Synopticism », dans I.Th.M. Snellen et W.B.H.J. van de Donk (dir. pub.), *Public Administration in An Information Age: A Handbook*. Amsterdam : IOS Press, pp. 381-404.

VICKERS, Sir G. (1995) (1963),
*The Art of Judgement: A Study of Policy Making*, Centenary Edition, Londres : Sage.

VISCUSI, V.K. (1998),
*Rational Risk Policy*, Oxford : Oxford University Press.

VOGEL, D. (1998),
« The Globalisation of Pharmaceutical Regulation », *Governance*, 11, 1, pp. 1-22.

von WEIZSÄCKER, E., A.B. LOVINS et L.H. LOVINS (1998),
*Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resources Use*, Londres : Earthscan.

WARWICK, K. (1998),
*In the Mind of the Machine: The Breakthrough in Artificial Intelligence*, Londres : Arrow.

WEBER, M. (1958),
« Bureaucracy » from *Economy and Society*, dans H.H. Gerth et C.W. Mills (dir. pub.) (1958) (1946), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York : Galaxy/Oxford University Press, pp. 196-245.

WEBER, M. (1964),
*L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris : Plon.

WEISS, L. (1998),
*The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in the Global Era*, Cambridge : Polity Press.

WHITBY, B. (1996),
*Reflections on Artificial Intelligence: The Legal, Moral and Ethical Dimensions*, Exeter : Intellect Books.

WIENER, J. (1999),
*Globalisation and the Harmonisation of Law*, Londres : Pinter.

WIENER, N. (1948),
*Cybernetics: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, New York : Simon and Schuster.



© OCDE 2001

WILDAVSKY, A. (1987),
« Cultural Theory of Responsibility », dans J.E. Lane (dir. pub.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres : Sage, pp. 283-293.

WILDAVSKY, A. (1988),
*Searching for Safety*, New Brunswick : Transaction Publishers.

WILHELM, A.G. (2000),
*Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*, Londres : Routledge.

WINNER, L. (1977),
*Autonomous Technology: Technics-out-of-control as a Theme in Political Thought*, Cambridge, Massachusetts : Massachusetts Institute of Technology Press.

YANKELOVICH, D. (1991),
*Coming to Public Judgement: Making Democracy Work in a Complex World*, Syracuse, New York : Syracuse University Press.

ZUURMOND, A. (1998),
« From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind? », dans I.Th.M. Snellen et W.B.H.J. van de Donk (dir. pub.), *Public Administration in An Information Age: A Handbook*, Amsterdam : IOS Press, pp. 259-272.

6, P. (1997*a*),
« Governing by Cultures », dans G.J. Mulgan (dir. pub.), *Life after Politics: New Thinking for the Twenty First Century*, Londres : HarperCollins, pp. 260-285.

6, P. (1997*b*),
*Holistic Government*, Londres : Demos.

6, P. (1998*a*),
« Ownership and the New Politics of the Public Interest Services », *Political Quarterly*, 69, 4, octobre-décembre, pp. 404-414.

6, P. (1998*b*),
*The Future of Privacy – Volume 1: Private Life and Public Policy*, Londres : Demos.

6, P. (1999*a*),
« Neo-Durkheimian Institutional Theory », communication présentée à la Conférence de l'Université de Strathclyde, « Institutional Theory in Political Science », Ross Priory, Loch Lomond, 18-19 octobre 1999.

6, P. (1999*b*),
« A Culture of Constitutionalism for More Participation: What Would It Look Like? », dans N.D. Lewis et D. Campbell (dir. pub.), *Promoting Participation: Law or Politics?*, Londres : Cavendish, pp. 75-100.

6, P. (1999*c*),
*Morals for Robots and Cyborgs: Ethics, Society and Public Policy in the Age of Autonomous Intelligent Machines*, Brentford : Bull Information Systems.

6, P. (1999*d*),
« Understanding, Presenting and Managing Risk », rapport pour une Conférence de la Ditchley Foundation, Ditchley Foundation, Oxfordshire, mai 1999.

6, P. (2000*a*),
« The Morality of Managing Risk: Paternalism, Prevention, Precaution and the Limits of Proceduralism », *Journal of Risk Research*, 3,2, pp. 135-165.



© OCDE 2001

6, P. (2000*b*),
« E-governance: Issues, Prospects, Theories », manuscrit, Department of Government, University of Strathclyde.

6, P. (2000*c*),
London_Mayor@Your_Service: *The Prospects for Digital Democracy in the Capital City*, Londres : A New Voice for London.

6, P. (2000*d*),
« E-governance: Weber's Revenge? » – communication présentée à la Conférence annuelle de la Political Studies Association, London School of Economics, Londres, 10-13 avril.

6, P., D. LEAT, K. SELTZER et G. STOKER (1999),
*Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*, Londres : Demos.

6, P. et B. JUPP (à paraître),
*Divided by Information? The "Digital Divide" That Really Matters and the Implications of the New Meritocracy*, Londres : Demos.



© OCDE 2001

*Chapitre 5*

# Révolution tranquille de la gouvernance démocratique : vers une démocratie expérimentale

*par*
*Charles F. Sabel*
Columbia Law School, États-Unis

## 1. La révolution tranquille de la gouvernance démocratique

La démocratie commence à bouger[1]. Les turbulences économiques et les révoltes politiques des années 1970 et 1980, jointes à la globalisation des marchés mondiaux qui se poursuit encore de nos jours, sont sources de renouveau autant que de perturbations. Au niveau local, les citoyens de nombreux pays participent directement à la résolution des problèmes de développement économique, d'éducation, de police, de gestion d'écosystèmes complexes ou de lutte contre la toxicomanie, et ce, en liaison avec les autorités. Leurs réussites sont fragiles mais n'en laissent pas moins déjà entrevoir des possibilités de coordination publique qu'il aurait été difficile d'imaginer même récemment. La politique partisane, de droite comme de gauche, perd de ses forces face aux attaques dirigées contre les administrations centrales, en dépit d'efforts spasmodiques pour se réformer, et c'est précisément ce phénomène qui favorise l'évolution démocratique. Empêtrées dans les responsabilités qu'elles ne peuvent ou ne veulent pas assumer, les autorités nationales, quasiment toutes tendances politiques confondues, procèdent à des transferts d'autorité à des échelons inférieurs et relâchent l'emprise des bureaucraties publiques sur la prestation de certains services. Pendant ce temps, d'autres services sont entièrement privatisés. Parfois, les autorités encouragent ces évolutions simplement en tolérant l'expérimentation locale, soit en renonçant formellement à leurs droits statutaires de décréter comment les programmes doivent être gérés, soit en optant pour l'inaction. Vu du centre, le gouvernement d'aujourd'hui paraît réformable (ce qui est étonnant en soi, si l'on pense aux craintes que suscite la perspective de voir l'État moderne se transformer en un nouveau suzerain de type féodal) mais plus dans ses aptitudes à s'autolimiter et à sortir de ses retranchements, que dans un sens positif, dans ses



© OCDE 2001

aptitudes à coordonner et à construire. Si l'on se place dans l'optique des entités locales chargées de résoudre les problèmes, les autorités centrales apparaissent comme un allié indispensable à la consolidation d'innovations naissantes, mais leur fiabilité est incertaine dans la mesure où elles ne sont pas au fait des conditions locales et où leur aptitude à favoriser le développement n'est pas démontrée. Quelle que soit la perspective dans laquelle on se place, le gouvernement apparaît démembré et fragmentaire, et non pas formateur et structurant.

C'est en cela qu'il fait naître des interrogations au sujet du caractère pratique et légitime de la démocratie représentative dont le pivot est le corps législatif national, alors que dans le monde, la tendance est davantage à la décentralisation qu'à la réglementation. Si les pays riches ont pu parfois être considérés comme difficilement gouvernables (Huntington, Crozier et Watanuki, 1975), de nos jours, il est plus probable qu'on leur reproche un déficit démocratique[2]. Plus précisément, on craint la coexistence de deux États en parallèle, « l'État dans l'État » : de nouvelles structures d'action des pouvoirs publics, qui se situent hors des anciennes, dont l'efficacité remet en question la légitimité de la démocratie traditionnelle sans offrir de forme équivalente de responsabilisation.

Aux États-Unis, cette confusion est masquée dans une large mesure et ces questions ne se posent pas. L'Amérique se complaît pour l'instant dans cet État déstructuré, ce qui s'explique par le fait que son fédéralisme est malléable, qu'elle s'enorgueillit d'une tradition de domestication des pouvoirs publics en attisant la rivalité des différentes branches qui les composent, et que les institutions américaines, quelle que soit leur cohérence actuelle, sont validées par les succès qu'enregistre actuellement l'économie américaine.

Mais les États-Unis constituent une exception. Dans l'Union européenne (UE), la représentativité est mieux assurée. La transformation de la réglementation des États Membres en un régime communautaire – harmonisation est un terme passe-partout qui ne traduit pas exactement la réalité des choses – se fait au terme d'un obscur processus de consultations en comités qui échappe largement au contrôle du Parlement européen. A l'exception de quelques experts en comitologie (qui de toute façon ne s'accordent pas à reconnaître la justification démocratique de la consultation d'harmonisation), l'opinion la plus répandue est que cette manière de procéder à l'élaboration de lois est en soi le révélateur d'un déficit démocratique plus vaste dans la constitution de l'UE, et qu'elle constitue de ce fait une menace aux succès matériels de l'Union (Joerges et Voss, 1979). Une étude plus approfondie de cette question ne fait qu'augmenter les doutes. La politique régionale qui se situe, elle aussi, dans une large mesure hors de la sphère du contrôle parlementaire, permet le transfert de vastes montants d'une région à l'autre de l'UE. A tout le moins, les transferts agitent la vie politique locale, donnant à des groupes économiques et politiques qui prennent forme de nouvelles possibilités d'interpeller les élites locales[3]. Mais ces transferts peuvent



© OCDE 2001

avoir des effets de transformation ou de quasi-transformation. Dans la république d'Irlande, les Fonds régionaux européens qui ont contribué à financer la construction d'un système national de partenariats entre secteurs public et privé, entraînent l'émergence de gouvernements locaux reposant sur la participation et axés sur la résolution des problèmes, semblables à ceux dont il a été fait état ci-dessus, et qui, comme eux, exercent leurs activités en parallèle et en concurrence avec les institutions prévues par la Constitution (Sabel, 1996).

Les pays de Whitehall – le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Canada – font évoluer leur démocratie de manière plus dynamique même s'ils sont plus embarrassés. Menacés de faillite à un moment ou à un autre dans les années 70 ou 80, chacun d'eux a démantelé l'ordre constitutionnel traditionnel, et lutté pour se dégager d'une grande partie de son passé tout en maintenant son identité nationale. Ces pays sont allés plus loin que d'autres dans la mise en œuvre de modèles familiers de gouvernement d'entreprise fondés sur une nette distinction entre conception et exécution, pour réformer le gouvernement. Ils ont donc appris mieux que quiconque les limites de ces modèles mandant-mandataire et reconnu le besoin de les corriger par des formes de gouvernance reposant sur le principe en vertu duquel moyens et fins doivent être déterminés en fonction les uns des autres.

Au-delà, on se heurte à la question de la décentralisation régionale. La Grande-Bretagne procède, de façon (généralement) ordonnée, au transfert de pouvoirs quasi-souverains au pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord, leur conférant des attributs de post- ou paranationalité, tout en maintenant l'intégrité de l'Union. Il semble que le Canada fasse de même avec le Québec ainsi qu'avec les populations indigènes. En Nouvelle-Zélande, la Couronne négocie constamment avec les Maoris (Durie, 1998, McHugh, 1998). Cet effort rappelle, mais ira certainement au-delà, les formes de souveraineté et de nationalité qui existent dans des états composites tels que la Suisse, les Pays-Bas ou même les îles britanniques durant la période qui a précédé le nationalisme westphalien. Le soupçon du caractère irrévocable de l'évolution, qui sème le doute chez les démocraties riches est, par conséquent, une espèce de secret de Polichinelle dans les pays de Whitehall[4].

Le présent chapitre a pour objet de tenter de démontrer que les évolutions qui se dessinent dans la gouvernance peuvent se conjuguer pour aboutir à une forme nouvelle, cohérente et participative, de démocratie que l'on peut qualifier de démocratie expérimentale. Le rôle du centre administratif dans cette démocratie n'est pas de fixer des règles et d'en vérifier l'application. Il s'agit plutôt pour ce centre de définir les grandes lignes des projets en coopération avec les entités locales et de fixer des normes générales provisoires. En outre, ce centre offre l'infrastructure permettant aux entités locales d'atteindre leurs objectifs et, afin d'affiner les normes générales aussi bien que les stratégies particulières locales, il



© OCDE 2001

collecte les données permettant de mesurer les résultats obtenus. L'organisation qui en découle n'est ni une bureaucratie officielle, ni un réseau officieux, mais elle combine les aptitudes du premier à acquérir des connaissances au niveau supra-local, avec les connaissances locales auxquelles a accès le second. Elle permet des formes de responsabilisation des pouvoirs publics qui vont dans le sens des traditions madisoniennes aux États-Unis et coïncident avec les grands courants du constitutionalisme européen Dorf et Sabel, 1998).

Pour faire passer cette notion de cohérence qui prend forme, la méthode utilisée dans le présent chapitre – qui a plus souvent été appliquée que théorisée – est celle que l'on pourrait appeler « l'illustration discursive ». Les limites auxquelles on se heurte actuellement pour résoudre les problèmes publics tiennent aux limites théoriquement fondamentales de nos capacités à résoudre les problèmes. L'échec de nos tentatives renouvelées d'élargir nos capacités renforce notre conviction de l'existence de limites inhérentes à nos capacités que la théorie aurait effectivement identifiées. A ce constat est ensuite opposé le descriptif détaillé d'une nouvelle institution, s'appuyant sur des hypothèses inverses aux intuitions actuelles, et montrant que cette institution est capable, en matière de coordination, d'accomplir des prouesses théoriquement impossibles si l'on s'en tient aux méthodes conventionnelles. Nous laissons en grande partie au lecteur le soin de réfléchir aux implications des nouvelles hypothèses et, en particulier, d'imaginer le monde actuel revu et corrigé à la lumière des progrès permis par la méthode discursive. Si nous juxtaposons le familier et l'inattendu, c'est que nous nous efforçons de donner un semblant de plausibilité à l'espoir qu'en procédant par tâtonnements, nous parviendrons effectivement à renforcer les capacités d'action publique au lieu de rejouer constamment la tragédie de nos imperfections.

Le présent chapitre se compose de cinq sections. La section 2 recense les caractéristiques et les limites communes aux dispositions constitutionnelles définissant la démocratie dans les pays avancés depuis le milieu du siècle dernier, voire auparavant. En considérant les pays de Whitehall, et le Royaume-Uni en particulier, comme une sorte de laboratoire naturel, nous montrons comment les méthodes utilisées pour vaincre ces limites, et notamment le recours à un type de gouvernance mandant-mandataire érigé en modèle d'une démocratie réformée, ont à leur tour créé de nouveaux problèmes sur le plan de l'efficacité de la coordination et de la responsabilisation. Dans la section 3, il est procédé à l'examen d'un certain nombre de propositions sérieuses et étroitement liées qui sont avancées actuellement en Grande-Bretagne, en Écosse et aux États-Unis, dans le but de s'attaquer à ces contraintes et d'apporter une réponse aux « problèmes pervers » de coordination : notamment la lutte contre la toxicomanie, le développement économique, l'éducation et tout autre problème dont la solution requiert l'application, au niveau local, d'un ensemble de mesures différenciées et



© OCDE 2001

complexes. Les faiblesses manifestes de ces propositions donnent à penser que le modèle mandant-mandataire, même profondément modifié, ne peut que transposer les problèmes habituels de la démocratie sans pour autant les résoudre.

Le reste de ce chapitre est consacré à la recherche d'une alternative discursive. La section 4 fait valoir que les entreprises modernes fonctionnent sur la base de principes pragmatistes et non de principes mandant-mandataire. Au lieu d'essayer de résoudre l'ambiguïté en créant des objectifs précis (le domaine du mandant) et des rôles clairement définis pour y parvenir (les responsabilités des mandataires), l'entreprise accepte l'idée que fins et moyens se définissent mutuellement. Il en résulte que les choix initiaux de chacun doivent être corrigés encore et encore, lors même des efforts entrepris pour réaliser les projets qu'ils incarnent. Les différences qui se manifestent entre entreprises conventionnelles et entreprises pragmatistes sont illustrées à l'aide de comparaisons entre les méthodes respectives de conception propres à ces entreprises et les relations que celles-ci créent entre clients et fournisseurs. La section 5 présente la démocratie expérimentale et montre comment elle fonctionne par un exposé détaillé des réformes de gouvernance appliquées dans les école d'État de Chicago. La section 6 revient sur le problème du déficit démocratique et montre comment la démocratie expérimentale offre sous une forme nouvelle le type de responsabilisation que les traditions constitutionnelles américaine et européenne exigent.

## 2. L'État administratif, délégation et répercussions : une brève histoire de Whitehall du début à la fin

Les problèmes qui agitent la démocratie représentative de nos jours trouvent leurs origines dans une antinomie qui a empoisonné les gouvernements autonomes depuis la fin du XIXe siècle : officiellement, la démocratie exige que tous les citoyens soient traités sur un pied d'égalité, quelles que soient les différences de leurs conditions de vie. Mais en pratique, une coordination efficace, dans un contexte moderne, exige qu'il soit prêté attention précisément à ces différences. Pour concilier les deux, il a fallu des innovations institutionnelles et des modifications dans l'interprétation des textes, à défaut de la conception constitutionnelle explicite de la démocratie représentative.

La grande innovation institutionnelle, et celle qui constitue le contexte des problèmes discutés ici, c'est bien sûr l'État administratif : les règles et les institutions qui, ensemble, régissent les échanges économiques, offrent les services et assurent la sécurité des citoyens les plus vulnérables. L'innovation doctrinale qui a apporté une légitimation à l'état administratif, c'est la théorie de la délégation. Cette théorie réaffirme la souveraineté formelle du corps législatif en tant que source du droit faisant autorité. Elle reconnaît toutefois qu'à elle seule, aucune assemblée ne peut appréhender avec compétence les complexités de la société



© OCDE 2001

moderne. De ce fait, le corps législatif est autorisé à déléguer des parcelles de son autorité souveraine à d'autres entités, plus proches de la société civile et donc plus aptes à définir des règles adaptées à des contextes particuliers qui dépassent les sphères de compétences des législateurs centraux. Lorsqu'ils élisent le Parlement, les citoyens manifestent leur égalité. Lorsqu'il délègue l'autorité à des entités administratives, le Parlement tient compte des particularismes de ces citoyens (Friedrich, 1940).

La délégation d'une autorité législative peut revêtir deux formes principales. Dans le système de Whitehall, le Parlement a confié à des agents de la fonction publique la responsabilité de traduire des lois générales en des règles précises dans des domaines politiques distincts, et de coordonner les activités d'un domaine à l'autre. Grâce à leurs compétences, exercées de façon collégiale et dans le souci du bien public, les fonctionnaires ont réussi à s'acquitter de ces deux tâches. Dans les États néocorporatistes de l'Europe continentale – l'Allemagne, l'Italie, les pays nordiques – l'autorité a été déléguée non pas à la fonction publique, mais aux représentants des intérêts concernés dans la société civile : les syndicats, les associations patronales et autres organisations de ce genre. Ces organisations étaient censées représenter les composantes naturelles et mutuellement complémentaires de la société industrielle – le travail et le capital essentiellement. Parce que les groupes dépendaient les uns des autres et que la société dépendait de leur coopération, ces groupes pouvaient se voir confier la responsabilité de faire des lois au nom de la démocratie, en négociant entre eux (Schmitter, 1977).

La plupart des pays en fait, combinent évidemment les deux éléments. Les syndicats ont une place dans l'administration britannique aussi sûrement que les fonctionnaires ont une place dans le régime allemand. Toutefois, nulle part le mélange des genres n'est aussi évident qu'aux États-Unis. Les batailles constitutionnelles du « New Deal » ont été livrées précisément pour déléguer une autorité qui relevait du Congrès, d'une part à des agences spécialisées et, d'autre part, à des groupes d'intérêts tels que les syndicats ou les associations patronales qui devaient résoudre les différences par des négociations collectives.

A terme, des délégations de ce type n'ont abouti ni à accroître la responsabilisation, ni à rendre la coordination efficace. Rétrospectivement, les raisons en sont claires. La juridiction des groupes d'intérêts ne recouvre pas automatiquement les frontières des problèmes qu'ils doivent résoudre : sauf peut-être par pure coïncidence, au début, au moment où les problèmes et les groupes sont initialement définis, mais certainement pas lorsque les problèmes commencent à évoluer (en réponse peut-être aux actions que les groupes entreprennent eux-mêmes). Cela est vrai ne serait ce que parce que les groupes d'intérêts ont des intérêts qui leur sont propres et qui découlent de leurs limites institutionnelles initiales et renforcent celles-ci. Cette sédimentation rend l'adaptation aux nouvelles conditions de plus en plus difficile. Moins l'organisation des groupes



© OCDE 2001

d'intérêt est adaptée à son environnement, plus la représentation du groupe d'intérêt est partiale et axée sur ses seuls intérêts. On peut dire exactement la même chose des bureaucraties, de leurs juridictions et de l'intérêt propre des bureaucrates. Combiner délégation à des groupes d'intérêts comme le préconise le néocorporatisme et délégation à la fonction publique comme le fait Whitehall, c'est ajouter l'obstination à l'erreur. C'est du moins le sentiment exprimé avec de plus en plus de véhémence dans la quasi totalité des pays avancés depuis la fin des années 1960.

Les premières mesures qui ont été prises en réponse aux préoccupations croissantes qui se sont manifestées devant le manque de responsabilité et d'efficacité de l'État administratif ont été des palliatifs ou des mécanismes correcteurs. Les États-Unis ont été parmi les premiers à réagir. Il leur manquait aussi bien la tradition de l'état tutélaire que celle du gouvernement par des corps constitués dont Whitehall et le néocorporatisme pouvaient s'inspirer comme point de départ. De surcroît, les États-Unis étaient bien armés pour lutter contre toute tentative d'accroissement de l'autorité des pouvoirs publics grâce au mécanisme de la séparation des pouvoirs. Les juges fédéraux ont essayé de forcer l'ouverture du triangle de fer collusoire que constituent les groupes d'intérêts, les agences spécialisées qui réglementent leur comportement, et les comités du Congrès chargés de surveiller l'agence de tutelle. Les Cours de justice ont également créé des régimes spéciaux pour la défense des droits de certains groupes (minorités, prisonniers, femmes au travail) dont les intérêts ne sont bien protégés ni par les groupes d'intérêts, ni par les agences de l'administration. A l'occasion, les juges se sont simplement comporté comme des entités régulatrices. Ce fut le cas par exemple lors du démembrement d'AT&T (qui a longtemps été l'équivalent des PTT européens). Le Congrès a tenté de limiter les pouvoirs délégués aux agences de tutelle en adoptant une législation à ce point détaillée (Loi sur la propreté de l'air et de l'eau, par exemple) qu'elle réduisait de façon substantielle le champ laissé à la discrétion des agences. Le président a tenté tout d'abord de limiter les ingérences du Congrès auprès des agences afin de protéger l'exécutif, puis de limiter le champ d'autonomie des agences pour réaffirmer les pouvoirs de la présidence, et ainsi de suite.

Les branches du gouvernement se querellaient sur des questions de responsabilité, mais en outre, chaque niveau de gouvernement – fédéral, étatique et municipal – confiait à des échelons inférieurs ou à des ONG la responsabilité de formuler les orientations politiques et de les mettre en œuvre, reconnaissant par là qu'ils étaient dans l'impossibilité d'exercer eux-mêmes un contrôle efficace. Périodiquement, ces transferts de compétences ont été suspendus par des tentatives malheureuses de recentralisation bureaucratique (imposition de règles strictes aux ONG ; reclassement en comptes distincts de fonds initialement consacrés à des programmes séparés, puis regroupement de ces ressources en dons



© OCDE 2001

forfaitaires) afin de limiter l'exercice de pouvoirs discrétionnaires rendu possibles par la décentralisation. Par bien des côtés, les attaques frontales de l'administration Reagan à l'encontre de l'État du « New Deal » se placent tout autant dans une optique de continuité que de changement, et les débats sur la portée de cet événement restent par conséquent bien obscurs (Sunstein, 1990).

### *La nouvelle gestion publique et ses limites*

Dans les pays calqués sur le modèle de Whitehall, les réactions aux problèmes de la délégation du pouvoir administratif ont eu tendance à se manifester plus tard, mais elles n'en ont été que plus véhémentes et intransigeantes. Le décalage s'explique par l'absence de mécanismes de sauvegarde tels que les Cours américaines et la séparation des pouvoirs. En l'absence de tels mécanismes, les groupes d'intérêts et les bureaucraties avaient tout loisir de renforcer leurs positions. Les traditions politiques qui veulent que l'on prise le consensus social et la déférence envers une élite administrative ont donné une patine de légitimité au rempart de l'État. La véhémence de la réaction s'explique par l'accumulation des problèmes laissés sans réponse. Mais elle tient également à des systèmes électoraux qui démultiplient les avantages des « first-past-the-post » (ceux qui remportent les élections), et à des gouvernements unitaires dans des pays comme la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne. De tels systèmes ont produit de grands gagnants : de faibles majorités parlementaires suffisaient à avoir les mains libres pour mettre à exécution des programmes radicaux.

L'idée maîtresse de la nouvelle gestion publique, reprise directement et ouvertement de l'économie américaine des années 1980, est qu'il faut rétablir le contrôle que le mandant démocratique (à savoir le peuple souverain, tel qu'il s'exprime au travers des élections) exerce sur ses mandataires du gouvernement, en réduisant dans toute la mesure du possible les ambiguïtés de la délégation[5]. De même que les actionnaires, parfois en collusion avec le personnel, ont arraché le contrôle des sociétés aux gestionnaires, de même les citoyens devaient regagner le contrôle de leur état en soustrayant celui-ci à l'emprise de la fonction publique et des groupes d'intérêt.

L'affirmation de cette responsabilité hiérarchique directe a exigé une profonde transformation de l'organisation et du champ d'action du gouvernement. Les tâches de conception et d'exécution ont dû être séparées. Si l'on donne effectivement à des agents ayant un intérêt propre la possibilité de s'assigner leurs tâches lorsqu'ils collaborent à la désignation des objectifs, ils ne vont pas manquer de recommander des objectifs qui leur donneront des tâches gratifiantes, indépendamment du fait que ces objectifs soient ou non dans l'intérêt du public. Au lieu de cela, des ministres désignés en fonction de leur appartenance politique, appuyés par des collaborateurs qui sont des experts dans leurs domaines ainsi que par des consultants extérieurs sont appelés à déterminer la stratégie, et



© OCDE 2001

les cadres de la fonction publique à l'exécuter. Suivant la même logique, la sphère de compétence des différents ministères et les programmes qui relèvent de ces ministères ont été réduits. Priés de poursuivre de multiples objectifs simultanément, les agents auront naturellement tendance à faire des compromis entre eux et afficheront une prédilection pour les activités qui desservent en premier lieu leurs intérêts et de façon incidente seulement ceux du public, si tant est que ces intérêts soient pris en considération. Plus le champ du portefeuille ministériel ou du programme individuel est étroitement défini, moins il y a de risques que les intérêts particuliers fassent jouer des objectifs concurrentiels à leurs propres fins. Ces changements ont conduit à une décentralisation des compétences au sein des entités administratives, et l'on s'est attaché à mieux mesurer et à accroître la satisfaction des citoyens (désormais présentés comme des clients) bénéficiaires de certains services particuliers. Plus les objectifs sont clairs, moins il y a de risques que ces objectifs soient contradictoires et moins il est besoin de cadres intermédiaires pour convertir des tâches complexes en tâches simples, arbitrer des divergences d'opinions sur la priorité à accorder à des programmes qui se font concurrence ou évaluer la prestation de subordonnés placés devant de nouvelles ambiguïtés. Au lieu de cette situation, avec une structure d'administration plus étroite et plus plate, les cadres qui sont en première ligne et qui ont une vision nette de leur objectif sont chargés de déterminer quels sont les meilleurs moyens d'y parvenir. Leur réussite est mesurée à l'aune de la satisfaction des clients. Tous ces changements sont allés de pair avec un plus grand souci de mesurer les résultats globaux : (baisse du) taux de criminalité, du nombre de chômeurs réinsérés dans le monde du travail, (amélioration) des résultats enregistrés lors de tests (des connaissances des étudiants aux différents niveaux de leur parcours scolaire et universitaire mais également les compétences des professeurs), et ainsi de suite. La réalisation de tâches suffisamment simplifiées pour se prêter à une hiérarchisation directe des responsabilités peut faire l'objet de telles mesures ; inversement, la définition des mesures de résultats a aidé à encourager la simplification nécessaire des tâches. Au lieu d'abandonner la coordination de la politique publique à un processus de négociation peu fiable (étant donné les intérêts particuliers) entre les différents intérêts en présence ou à une consultation collégiale entre agents de la fonction publique, la gestion des affaires publiques peut se faire en fonction des résultats.

L'une des conséquences – et du point de vue de certains réformateurs, l'objet même – de ces réformes est de réduire le champ d'action du gouvernement lui-même. Plus les objectifs du gouvernement sont clairs et les résultats de son action se prêtent à être mesurés, plus il sera facile de traduire les tâches de l'administration publique en termes de contrats et de tenir les partenaires contractuels pour responsables s'ils viennent à ne pas remplir leurs obligations. Cela a permis au gouvernement de sous-traiter plus facilement au secteur privé la



© OCDE 2001

prestation de certains services et de ne plus dépendre exclusivement de ses entités internes à cet égard : après tout, ce qui compte pour le public en tant que citoyen et consommateur ce sont les conditions contractuelles et le respect accordé à ces conditions. En raison de la responsabilité en ligne directe, le monopole exercé par l'administration publique sur la prestation de services est devenu contestable en théorie. (En fait, pour en arriver là, il a fallu livrer une série d'innombrables batailles dont il commence déjà à être difficile de se souvenir dans la mesure où elles ont été gagnées pour la plupart.) D'autre part, la possibilité de passer de tels contrats et la contestabilité ont grandement facilité la privatisation de certaines fonctions gouvernementales telles que la fourniture de l'eau et de l'électricité. Ce transfert de propriété officielle a fait que l'analogie entre gouvernement d'entreprise et gouvernance publique, suggérée par les réformes mandants-mandataires, est devenue une identité.

Les succès remportés par la nouvelle politique de gestion avec l'introduction de la notion de contestabilité dans l'administration publique et les transferts d'autorité sont indiscutables et sont acceptés comme allant de soi par l'immense majorité des régimes démocratiques modernes. Au niveau le plus général, si l'on fait abstraction des victoires particulières remportées contre l'inertie et la tendance à traiter les questions en fonction de ses intérêts propres, cela a démontré que le public peut l'emporter sur les intérêts particuliers et sur les experts. Nous avons créé l'État ; si nous tirons les leçons de nos erreurs, nous pouvons le recréer. Le fait de se rendre compte de cet état de choses chagrine d'un côté les avocats de l'État administratif traditionnel qui ont souvent traité le gouvernement moderne comme une sorte d'organisme naturel sorti du bouillon de culture originel de la société contemporaine et appelé à prospérer avec lui. Mais bien que cela puisse paraître paradoxal, cela met également mal à l'aise ceux des partisans de la nouvelle politique de gestion pour lesquels les progrès de la privatisation et de la contestabilité représentent des justifications à l'appui de la vraie forme naturelle de coopération – le marché – par opposition à une coopération contre nature par voie de politique et d'État. Il est aisé de comprendre leur frustrations indignées devant l'aptitude de certains gouvernements comme ceux du Président Clinton et du Premier ministre, Monsieur Blair, à assimiler les principales leçons de la nouvelle politique de gestion et de continuer à gouverner comme ils le faisaient auparavant.

Jugé à l'aune de ses propres normes – c'est-à-dire comme un mouvement dont l'objet est de rendre les pouvoirs publics responsables et efficaces – le mouvement mandant-mandataire a obtenu des résultats pour le moins équivoques. Les pouvoirs publics des pays du système Whitehall, et de la Grande-Bretagne en particulier, sont peut-être encore moins responsables qu'auparavant, et en définitive pas plus efficaces non plus, et cela, pour deux raisons liées au principe mandant-mandataire du mouvement de réforme lui-même.



© OCDE 2001

Tout d'abord, il s'est révélé impossible de séparer la stratégie de la mise en œuvre ou de façon plus générale, la conception de l'exécution. Ceux qui exécutaient les ordres ont appris non seulement comment affiner l'exécution des tâches mais également à distinguer quelles étaient les tâches qui méritaient d'être entreprises. De même, il n'y a pas que les prestataires des services du secteur public ou privé qui ont ainsi acquis des connaissances pouvant être utiles à la fixation des objectifs. Il se trouve que les citoyens usagers de ces services ont aussi acquis des connaissances pertinentes pour déterminer les objectifs publics. En d'autres termes, la distinction mandant-mandataire ne se justifie plus en pratique. A la limite, les citoyens se sont révélés être d'une certaine façon co-prestataires de services aussi bien qu'usagers, et en définitive, les principaux auteurs de ces services.

Il en résulte, comme le démontre Rhodes dans U*nderstanding governance* (1997), qu'en Grande-Bretagne, les organismes publics responsables dans la logique de la nouvelle politique de gestion de la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie ont développé en fait un quasi-monopole de l'expertise dans leur domaine d'action, malgré les efforts déployés pour doter le ministre de tutelle de moyens suffisants de surveillance stratégique. La politique générale est donc le fruit d'innombrables petites décisions, à tel point qu'à l'image de la plaisanterie selon laquelle c'est parfois la queue qui remue le chien, l'on peut dire que c'est la plus petite entité administrative qui détermine ce que fait le ministère. Rendant les choses encore plus confuses, le ministère, exhorté officiellement à exercer son autorité en matière de choix des grandes orientations politiques, use souvent de ses pouvoirs de surveillance pour intervenir dans les détails de la prise des décisions qui relèvent du niveau de l'agence. Si les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances, le ministre peut jouer sur les ambiguïtés de la distinction entre politique générale (relevant de sa responsabilité) et gestion (sphère de compétence de l'agence d'exécution) pour éviter d'être tenu pour responsable. Les agents de la fonction publique ne sont plus désormais responsables, mais personne d'autre ne l'est pour autant. Rhodes conclut quant à lui que les pouvoirs publics britanniques ont désormais nettement moins l'obligation de rendre des comptes sur le plan politique que ce n'était le cas auparavant (Rhodes, 1997, pp. 102-3).

D'autre part, réduire les programmes dans l'intérêt de la responsabilité a eu pour conséquence involontaire de rendre difficile la coordination d'entités plus restreintes. Cela a peut-être entraîné une certaine clarté au niveau local, du moins dans les limites précédemment décrites, mais ce fut au prix d'une confusion générale plus grande. Dans la mesure où elles ont reçu des mandats spécifiques, où elles sont encouragées par un nouveau système d'incitation à s'y consacrer exclusivement et où elles sous-traitent à d'autres la prestation de services collatéraux, qu'est-ce qui peut inciter les agences à coopérer entre elles pour résoudre les problèmes qui requièrent leur intervention conjointe ?



© OCDE 2001

Comme le fait remarquer Rhodes, les problèmes qui en découlent sont plus particulièrement visibles au niveau des autorités locales. Il y a peu d'efforts entrepris pour réformer les pouvoirs publics qui soient aussi vigoureux et durables que ceux qui, sous les gouvernements britanniques successifs, ont visé le gouvernement local. De 1979 au début des années 1990, le gouvernement central a pris des mesures pour contrôler les dépenses, limiter la fiscalité, modifier la gestion, accroître la responsabilité et redéfinir la base législative : bref, pour parvenir à atteindre une responsabilité hiérarchique directe, il a appliqué aux secteurs public, privé et bénévole tous les moyens prônés par la nouvelle politique de gestion. Mais à la suite de ces réformes, Rhodes s'est aperçu que :

> les services [...] sont offerts par une combinaison de pouvoirs publics locaux, d'organisations dédiées à des causes particulières, du secteur bénévole et du secteur privé. La prestation des services dépend donc de l'articulation entre ces organisations. La mise en œuvre des mesures devient toujours plus difficile, parce que celles-ci doivent être négociées avec un nombre toujours croissant d'organisations. L'interdépendance des organisations est générale et le gouvernement doit faire face à la tâche de plus en plus difficile de conduire plusieurs organisations distinctes (1997, p. 100 du texte anglais).

Ces deux problèmes – l'impossibilité de conserver la distinction mandant-mandataire et le besoin d'une coopération élargie pour remédier aux effets d'une direction plus ciblée – se manifestent par l'apparition soudaine de ce que les Britanniques appellent les problèmes intersectoriels ou « problèmes pervers » : des problèmes comme la réforme de l'éducation ou l'offre de traitements aux toxicomanes qui exigent tous deux les connaissances de terrain des prestataires et des usagers *et* qui requièrent la coordination de la prestation de ces services au travers de toute un éventail d'instances officielles. Ces deux problèmes ont donné lieu à une série de propositions intéressantes qui visent à tirer parti de la nouvelle plasticité du gouvernement découlant de la nouvelle politique de gestion, tout en palliant les points faibles du mouvement. Cela fait l'objet de la discussion ci-après.

## 3. Whitehall, deuxième version ? Réformer les réformes

L'actuel gouvernement britannique, par le biais du Cabinet et d'autres ministères, a été l'un des détracteurs les plus virulents des insuffisances de l'État administratif d'autrefois, même sous sa forme corrigée par la nouvelle politique de gestion, et il a préconisé avec le plus de détermination l'adoption de réformes pour s'attaquer aux problèmes pervers – considérés comme particulièrement graves dans les domaines de l'exclusion sociale, du développement des petites entreprises et de la protection de l'environnement. Dans une série d'articles innovants, il a fait des propositions concernant la coordination politique (Performance



© OCDE 2001

and Innovation Unit, 2000*a*), les nouvelles relations entre le centre et le niveau local (2000*b*) et les principes d'une saine élaboration et mise en œuvre de la politique (2000*c*).

A l'origine de tous ces rapports se trouve la conviction que l'organisation fonctionnelle des ministères – l'idée, qui date de la même époque que l'État administratif, selon laquelle il pourrait y avoir une correspondance naturelle entre les domaines de compétences des bureaucraties chargées de résoudre les problèmes et la configuration des problèmes sociaux essentiels – limite la possibilité de s'attaquer aux problèmes intersectoriels. Ces limites sont exacerbées par des pratiques qui, bien qu'autorisées, ne découlent pas des structures bureaucratiques. Parmi ces pratiques, signalons notamment l'inaptitude « à voir les choses du point de vue du consommateur », l'incapacité à travailler avec les autorités locales, le fait de prescrire de façon trop détaillée les moyens à utiliser aussi bien que les objectifs à atteindre, un recentrage des activités vers les tâches principales à la suite de délégations, et des incitations perverses.

Face à ces problèmes, les rapports suggèrent des variantes de ce qui pourrait s'appeler un centre de commando : une équipe de fonctionnaires de tout premier plan, placée au cœur du gouvernement, et qui sollicite les pouvoirs de la bureaucratie pour encourager des comportements multidisciplinaires de manière à transcender les limites structurelles sans pour autant transformer ces structures. Le résumé analytique du rapport du service chargé des résultats et de l'innovation au sein du Cabinet britannique, daté de février 2000, annonce la stratégie :

- Renforcement des qualités de meneurs d'hommes des ministres et des agents de la haute fonction publique afin de créer une culture valorisant les politiques et les services intersectoriels, assorti d'un système de récompenses et de reconnaissance qui favorise l'obtention des résultat attendus.
- Amélioration de la formulation et de la mise en œuvre des politiques afin de mieux tenir compte des problèmes et des questions intersectoriels, et dans ce but, prise en considération plus systématique des intérêts et des opinions des utilisateurs et prestataires de services non gouvernementaux.
- Formation des agents de la fonction publique aux compétences et aux moyens nécessaires pour faire face à ces questions.
- Recours à la flexibilité budgétaire pour encourager le travail multidisciplinaire et notamment utilisation de budgets plurisectoriels et mise en commun des ressources.
- Recours à des procédures d'audit et de vérification externe pour renforcer le travail multidisciplinaire et encourager la prise de risque raisonnable.
- Utilisation du centre (n° 10 Downing Street, le Cabinet et le Trésor) pour montrer la voie de mesures intersectorielles plus efficaces partout où cela



© OCDE 2001

> se révèle nécessaire. Le centre a un rôle critique à jouer dans la création d'un cadre stratégique propice à l'essor du travail multidisciplinaire, soutenant les ministères et favorisant les politiques intersectorielles tout en n'intervenant qu'en dernier ressort.
>
> Le message principal qui ressort de ce rapport c'est que le simple fait d'éliminer les obstacles qui s'opposent au travail intersectoriel ne suffit pas… Plusieurs autres méthodes sont décrites dans le rapport… Il est essentiel de créer un environnement propice à la réussite des solutions proposées mais surtout, il faut que les ministres fassent passer aux agents de la fonction publique le message que les méthodes intersectorielles doivent bénéficier d'une priorité[6].

Les rapports démontrent de façon lucide que pour réussir, un centre de commando devra maintenir un équilibre entre l'intensification et l'assouplissement des contrôles qu'il exerce, mais ils ne donnent pas d'indications sur la manière de parvenir à cet équilibre. Aussi, l'article du Cabinet (*Wiring Up*), insiste-t-il sur le fait que « les conflits de priorités seront tranchés au niveau des prises de décisions stratégiques et qu'ils ne devront pas miner la prestation efficace et effective des services » (Performance and Innovation Unit, 2000*a*, 5.1). Toutefois, l'article souligne également que « le centre doit reconnaître ses limites et […] demander aux prestataires et aux utilisateurs de services de leur signaler les domaines où les ministères ne parviennent pas (ou risquent de ne pas parvenir) à travailler en coopération » (2000*a*, 11.4). Le même rapport souligne l'utilité de disposer « pour chaque politique d'un ensemble d'objectifs et de buts précis qui puisse se traduire, aux échelons inférieurs du gouvernement par des objectifs et des buts ayant un sens » (2000*a*, 5.1). Il indique toutefois également qu'il faut pouvoir disposer d'une méthode sophistiquée pour définir les mesures et les buts locaux, afin que ceux-ci « ne soient pas nécessairement répercutés en cascades de façon à reproduire ce qui a été décidé au niveau national, mais qu'il soit décidé au niveau local de ce qu'il faut mettre en œuvre pour atteindre l'objectif national » (2000*a*, 7.22).

Dans un document dont le thème est étroitement lié à ce sujet et qui a été préparé pour la Scottish Council Foundation, *Holistic Government: Options for a devolved Scotland* (1998) – (Un gouvernement holistique : options pour une Écosse décentralisée), Leicester et Mackay font valoir que la création d'un nouveau Parlement et d'un nouvel exécutif offre la possibilité de tenir compte, dès le départ, des enseignements de ces dernières années. S'inspirant des débats dont il est fait écho ici, eux aussi se prononcent en faveur de l'utilisation sélective des nombreuses structures qui existent dans la fonction publique – chacune de ces structures étant apte à certaines tâches mais se heurtant à des limites particulières – pour favoriser l'essor d'une gouvernance démocratique qui soit suivi d'effets pour tous. Ils mettent tout autant l'accent sur la participation et le partenariat que sur une



© OCDE 2001

réforme éclectique de la fonction publique. Ils affirment notamment que le nouveau gouvernement écossais doit être conçu de façon à pouvoir recourir à toute une gamme de procédés ou « codes de fonctionnement » afin d'avoir la possibilité d'utiliser les structures réformées soit en toute indépendance l'une de l'autre, soit conjointement. Outre les formes déjà connues que sont le débat parlementaire, le contrat de marché et l'administration hiérarchique, ces procédés sont les réseaux de gestion, la diplomatie, le partenariat, la résolution de problèmes, la délibération et le consensus provisoire, la démocratie directe et la participation, une méthode de gouvernement privilégiant l'anticipation et faisant largement appel à la planification par scénarios, une méthode de gouvernement préventive faisant appel à la participation et à de nouvelles formes de mesures, et une méthode de gouvernement flexible, associant fonctionnaires et personnes de l'extérieur[7].

Un grand nombre, si ce n'est la totalité, des antagonismes qui viennent d'être identifiés dans ces propositions de réformes sont connus de leurs auteurs. Ils présentent ces propositions parce qu'ils partent de l'hypothèse – souvent sans le dire – qu'il est à la fois nécessaire et impossible de combiner les avantages qui découlent de connaissances locales (qui, le plus souvent, ne présentent pas de caractère officiel, et qui se transmettent par voie de réseaux), et les moyens étendus de la bureaucratie officielle. Le centre de commando apporte le panorama nécessaire. Toutefois, la création d'une nouvelles élite bureaucratique dotée de la flexibilité nécessaire pour définir des projets intersectoriels invite à une nouvelles centralisation : un Whitehall deuxième version, coupé des connaissances locales et condamné de ce fait à coordonner dans le noir. Un transfert d'autorité à des réseaux locaux peut apparaître comme une contre-mesure appropriée. Cela implique toutefois de faire extrêmement confiance aux mécanismes d'autocoordination de la société elle-même. Cela revient à supposer, comme le dit Perri 6 que « ce qu'il peut arriver de mieux, c'est un processus de négociations permanent mais en évolution constante, des jeux de marchandage et d'ajustements mutuels entre réseaux d'organisations, sans objectifs primordiaux » (Perri 6, 1997, p. 70). (Remarquez que le « National Performance Review » – agence gouvernementale refondée, créée par le Vice-président Al Gore et qui fonctionne dans un cadre où le gouvernement fédéral n'a jamais disposé des mêmes pouvoirs que Whitehall, même d'un Whitehall bridé – en arrive pratiquement à accepter cette conclusion. Actuellement, son objectif est de construire des « communautés de pratique » au sein desquelles des responsables locaux et gouvernementaux innovateurs se retrouvent pour créer des liens et mettre sur pied des programmes intersectoriels.) Étant donné ces conflits irréconciliables entre les deux types d'organisation, et la nécessité de parvenir à des compromis, certaines combinaisons de centres commandos et de localités mises en réseaux semblent constituer des options assez attirantes au vu des conditions actuelles[8].



© OCDE 2001

A un niveau d'abstraction suffisamment élevé cette hypothèse est incontestable : seul un être omniscient peut connaître à la fois le tout et les parties. Mais l'hypothèse ne tient pas compte d'innovations actuelles qui sont cruciales dans la nature de l'organisation elle-même et qui, en atténuant la distinction entre formalité bureaucratique et absence de formalité des réseaux, permet la coordination des changements des parties aussi bien que des ensembles, ce qui serait irréalisable par des moyens conventionnels. Ces percées, introduites par les entreprises japonaises modernes mais qui ne sont plus leur apanage et qui ont été perfectionnées ailleurs, sont maintenant devenues monnaie courante dans diverses industries comme l'automobile, l'informatique, les semi-conducteurs, les chaussures de sport et le vêtement. Ce nouveau modèle d'entreprise est présenté ici pour prouver qu'il existe une alternative au modèle mandant-mandataire, alternative qui offre la possibilité de lever les contraintes que les modèles considèrent comme inhérentes aux relations entre le centre et la périphérie.

## 4. L'entreprise pragmatiste et la démocratie expérimentale

Le cadre du nouveau modèle d'entreprise c'est l'ambiguïté omniprésente qui vient d'être décrite et qui règne aussi bien au niveau des objectifs et que des moyens. Le modèle mandant-mandataire part du principe que les responsables savent où ils veulent en venir, et l'objet essentiel de la conception organisationnelle est de juguler l'opportunisme des agents qui ne voient que leur intérêt propre. Le nouveau modèle d'entreprise et la forme d'administration publique qui y est associée, partent au contraire du principe que, pour les organisations, le principal problème est de déterminer ce qu'elles et leurs collaborateurs (internes ou externes) veulent faire et comment y parvenir. Les entreprises qui fonctionnent sur le principe mandant-mandataire essaient, comme nous l'avons vu, de clarifier les objectifs pour empêcher les agents d'user d'ambiguïtés lors de la détermination des objectifs et d'en profiter pour détourner ainsi l'organisation. Les entreprises qui adoptent le nouveau modèle, semblables en cela aux scientifiques et aux citoyens qu'engendre le pragmatisme américain, sont convaincues qu'il est impossible, au contraire, d'éliminer cette ambiguïté. Ces entreprises pragmatistes élaborent des systèmes qui permettent de clarifier les objectifs ambigus en examinant les moyens d'y parvenir, et *vice versa*. Elles remettent délibérément en question leurs propres hypothèses en les mettant à l'épreuve, et elles remettent en question les conclusions qu'elles tirent de cette expérience en les soumettant à de nouvelles applications.

Il y a lieu d'observer toutefois que, tout en mettant l'accent sur les moyens et les objectifs, les entreprises pragmatistes n'agissent pas comme si leurs collaborateurs étaient désintéressés et peu enclins à la fraude. L'hypothèse ici, c'est que les mécanismes qui permettent d'explorer dans un esprit de coopération les



© OCDE 2001

moyens et les fins doivent également permettre d'évaluer la fiabilité des collaborateurs. Une comparaison des pratiques de conception et des relations clients-fournisseurs dans les deux types d'entreprises illustre les caractéristiques propres de l'organisation pragmatiste, et en particulier le rôle novateur du centre organisationnel[9].

Dans l'entreprise type, les études initiales de produit ont tendance à être complètes et définitives. Les produits sont conçus dès le départ comme un tout intégral. Leurs principales composantes sont conçues pour ne fonctionner qu'avec les autres parties de la même marque ou du même modèle. Cela implique que dès le départ, on recherche un aspect fini afin d'éviter des incompatibilités malencontreuses entre les principales composantes. Étant donné la spécialisation mutuelle des pièces, la découverte, à un stade avancé du développement d'un produit, que le moteur d'une voiture, par exemple, n'est pas compatible avec la transmission envisagée, implique une reconfiguration coûteuse en temps et en argent, non seulement de ces deux éléments, mais également du châssis, des circuits électriques, et de tout ce qui s'en suit. Il en résulte une centralisation des études et une timidité dans le choix des conceptions. La tentation de recourir à une expertise extérieure à l'équipe de conception centrale est inhibée par la crainte que les subordonnés, même s'ils sont bien intentionnés, risquent d'introduire des innovations qui seront en fin de compte incompatibles avec d'autres éléments de l'étude puisque tout est étroitement imbriqué. La timidité va de pair avec la centralisation. La crainte des incompatibilités mène aussi à l'utilisation et à la réutilisation de composantes qui ont déjà fait leurs preuves et cela, au détriment de l'innovation. En pratique, bien sûr, l'entreprise-type n'est ni aussi centralisée ni aussi timide que cette description schématique le laisse entendre. En fait, elle connaît les cycles de centralisation et de décentralisation, les techniques de constitution de réseaux et le centralisme de commando que l'argumentation ci-dessus nous a appris a connaître.

Les propositions d'études, dans l'entreprise pragmatiste, se présentent sous forme de modules et sont provisoires. Le produit est conçu dès l'origine comme un système composé de sous-systèmes ou modules, dont chacun est défini en fonction des autres et mutuellement compatible tant qu'ils satisfont à un certain nombre de critères de performance. La première mouture de la conception ultérieure est élaborée par évaluation comparative : une équipe centrale examine les caractéristiques des meilleurs produits fabriqués par la concurrence, évalue la possibilité de voir des innovations potentielles sortir des laboratoires et conquérir les marchés pendant le cycle de conception en cours, et propose ensuite des plans qui indiquent des améliorations possibles et des innovations qui sont prêtes à être lancées sur le marché. L'équipe chargée de la conception identifie ensuite les personnes qui présentent les qualifications nécessaires à la réalisation des différents modules, et les invite à évaluer et améliorer le module



© OCDE 2001

qui relève de leur compétence sur la base de leur propre évaluation comparative des possibilités. Tandis que les éléments sont repensés, le centre ajuste le plan d'ensemble afin que les changements opérés sur un module demeurent compatibles avec les spécifications de performance d'un autre. Des changements réciproques entre les parties et l'ensemble se poursuivent (dans les contraintes de temps imposées par le marché) jusqu'à ce qu'une solution stable se présente.

Le processus de conception correspond à une forme d'organisation ouverte et fédérée et non à quelque chose de fermé. Loin de décourager la présentation de variantes, il invite à considérer de façon très ouverte les différentes solutions possibles car ce processus en dépend. Il ne servirait à rien d'attirer l'attention sur les nouvelles possibilités recensées à l'extérieur par évaluation comparative si c'est pour les abandonner dès lors que leur mise en œuvre requiert une collaboration avec des personnes extérieures. En fait, dans ce cas là, la configuration de l'organisation doit être telle qu'elle puisse être modifiée substantiellement pour chaque cycle de produit. En effet, une telle ouverture à des points de vue extérieurs se trouve être une condition indispensable à la réussite de l'organisation pragmatiste. En utilisant chacune des nombreuses propositions de projet comme référence pour mieux comprendre les forces et les faiblesses des différents projets en lice, l'organisation pragmatiste peut se dispenser d'une grande partie du fastidieux travail initial d'analyse sur ce qu'implique le projet, travail auquel l'entreprise type doit se livrer pour débusquer les défauts cachés. C'est pourquoi les organisations pragmatistes réussissent un tour qui défie l'intuition en examinant un plus grand nombre de variantes de projets que les entreprises traditionnelles, tout en réduisant le cycle de la conception et en limitant les erreurs de conception par la même occasion.

Ces différences se reflètent à leur tour dans les différences de type de composantes que les entreprises traditionnelles et les entreprises pragmatistes achètent à d'autres entreprises, et dans les conditions auxquelles elles les achètent : leurs relations clients-fournisseurs. A la limite, parce que les plans des produits portent sur l'intégralité et sur les composantes, qu'ils sont spécialisés dans les deux cas, et qu'ils ne sont adaptés qu'à une marque ou à un modèle, l'entreprise type n'achète donc que peu à des fournisseurs extérieurs. Elle est le seul utilisateur de ses principales composantes et le seul producteur capable de les fabriquer. C'est un cas d'intégration verticale. Toutefois, même les entreprises qui présentent cette structure d'intégration verticale générale ne sont pas totalement autosuffisantes. Elles achètent des articles (des pièces détachées ou des matériaux dont les caractéristiques pertinentes peuvent être pleinement cataloguées) sur le marché libre ; elles achètent des produits aux normes moins spécifiques que les articles mais qui ne sont pas aussi liés aux détails de la conception globale que ceux fabriqués au sein de l'entreprise à partir d'éléments provenant de fournisseurs extérieurs via des contrats à long terme ou des contrats de relations : accords qui, reconnaissant que



© OCDE 2001

les ambiguïtés des clauses contractuelles entraînent des conflits, prévoient des mécanismes, tel que l'arbitrage, pour résoudre ces différends. (En spécifiant de façon exhaustive toutes les obligations auxquelles le contrat engage les prestataires de services, la nouvelle politique de gestion se propose d'éliminer le besoin d'intégration verticale dans la prestation de service, retirant de ce fait toute légitimité aux prestataires de services qui sont en situation de monopole, en particulier les pouvoirs publics. Il résulte également de la contractualisation qu'il est plus difficile pour les groupes d'intérêts et les agents de la fonction publique de se prévaloir de leur expertise pour conclure avec les autorités des relations contractuelles servant leurs intérêts propres.)

Dans l'entreprise pragmatiste au contraire, il n'y a, à la limite, aucune différence entre un fournisseur interne et un fournisseur externe. De fait, il n'est pas évident que l'entreprise ait besoin d'avoir une capacité de production interne. Toute entité qui peut être associée à la conception technique d'un produit et produire ensuite des modules qui répondent aux normes convenues est un fournisseur potentiel. Étant donné l'importance de se tenir au courant régulièrement des nouveautés extérieures par le biais de l'évaluation comparative, et le risque que des unités internes tombent dans la routine, les fournisseurs extérieurs, qui eux ont la faculté d'apprendre auprès de toute une gamme de clients, peuvent même être avantagés par rapport aux unités internes qui ne peuvent apprendre qu'auprès d'un seul client.

De même, parce que les parties ne peuvent pas dire à l'avance ce qu'elles ont l'intention de faire ensemble, elles ne peuvent régir leurs rapports ni au moyen de contrats ponctuels, utilisés pour échanger des marchandises, ni au moyen de contrats de relations qui présupposent une clarté sur les questions essentielles et qui prévoient des dispositions pour la résolution de petits différends. Les parties ont donc recours à ce qu'il est convenu d'appeler, tout simplement, les nouveaux accords de fournisseurs : de minces documents dans lesquels elles s'engagent à fournir l'information nécessaire pour faire avancer la collaboration (en fixant par exemple un calendrier pour proposer des solutions relevant de la conception, et un autre pour répondre aux propositions d'autres collaborateurs). Dans la mesure où cette information permet d'évaluer en détail les résultats et le potentiel des autres parties, elle sert également une fonction cruciale de gouvernance : étant donné le flux d'informations convenu, chaque collaborateur peut périodiquement évaluer l'aptitude et la fiabilité de ceux dont il dépend. (De façon plus générale, dans la mesure où cette méthode de collaboration permet d'être alerté de façon précoce d'une éventuelle rupture de la collaboration, des personnes de l'extérieur peuvent entrer dans le système en acceptant des charges relativement difficiles, puis se faire une place au soleil parmi les différentes catégories de sous-traitants au fur et à mesure qu'ils gagent en compétence.)



© OCDE 2001

D'un côté, donc, l'entreprise pragmatiste est plus décentralisée que l'entreprise traditionnelle et les limites de sa zone d'action plus fluctuantes. Le centre de conception de l'entreprise pragmatique n'a pas la même autorité décisive que celui de son homologue traditionnelle. A l'inverse, les collaborateurs spécialisés, surtout ceux qui se trouvent hors de l'entreprise, disposent de pouvoirs d'initiatives dans le cas de l'entreprise pragmatiste alors que de tels pouvoirs leur sont déniés dans le cadre traditionnel.

Mais à un autre niveau, plus profond, cette opposition est artificielle. Elle donne à penser que le pouvoir de décision doit être détenu soit par le centre, soit par des entités spécialisées, de sorte que les gains des uns se traduisent toujours par des pertes pour les autres. Mais ce n'est pas ce que l'on observe dans les innovations de l'organisation pragmatiste. Les rôles du centre et de la périphérie sont redéfinis de telle manière que la question de la répartition des pouvoirs entre eux ne se pose même pas, du moins si on les évalue à l'aune du modèle traditionnel. Dans l'organisation pragmatiste, le centre propose de vastes projets, aide à concilier les différentes solutions, et assure le suivi des résultats chemin faisant. Les entités locales proposent des solutions et les ajustent avec l'aide du centre, et à la lumière des propositions des autres. Au fur et à mesure que les projets se modifient, le cercle des collaborateurs évolue en conséquence. Il s'agit là d'une organisation qui, du point de vue traditionnel, n'est ni centralisée, ni décentralisée, et qui manque de limites claires sans pour autant présenter un caractère diffus et sans limites. Aussi bizarre que cela puisse paraître d'un point de vue conventionnel, cette organisation, à en juger par les changements historiques que connaît l'économie, est plus compétitive que les formes traditionnelles. Nous allons maintenant examiner comment les nouvelles organisations pragmatistes dans l'administration publique peuvent apporter un élément de réponse aux problèmes pervers de coordination.

## 5. La démocratie expérimentale et le Nouveau Centre dans l'administration publique

Étant donné que les institutions pragmatistes s'accommodent de l'ambiguïté et de la complexité, elles sont aussi à l'aise dans le monde de la résolution des problèmes publics que dans celui de la production et des échanges. De fait, elles sont particulièrement adaptées à la résolution des problèmes pervers dont les solutions changent avec le temps et doivent être différenciées selon les contextes, dans la mesure où ces problèmes ne peuvent être résolus qu'en faisant appel à des organisations qui combinent, d'une manière ou d'une autre, les caractéristiques apparemment irréconciliables des bureaucraties officielles et des réseaux informels. C'est ce que font ces organisations dans les secteurs aussi bien public que privé, lorsqu'elles créent un type novateur de relations formelles entre le centre et la périphérie qui permet la transparence et offre la possibilité



© OCDE 2001

d'acquérir systématiquement des connaissances (ce que ne permettent pas les réseaux informels) sans pour autant créer la rigidité qui empêche les bureaucraties de s'adapter. Pour montrer en détail comment ce nouveau centre fonctionne et pour indiquer quelles sont les conditions très générales qui doivent être réunies pour que ce phénomène apparaisse, nous présentons ici le cas de la réforme de l'enseignement à Chicago[10].

L'intérêt de cette réforme de l'enseignement est qu'elle illustre de façon contrastée une série d'innovations (qui culmine avec l'innovation en matière de gouvernance) qui peuvent s'observer aux États-Unis dans des domaines aussi divers que la réglementation environnementale, le traitement des toxicomanes, la prestation de services de protection de l'enfance et d'autres services aux familles à risques, ainsi que la réforme de la police et bien d'autres aspects du système de justice pénale. Après des décennies de combats, des adversaires de toujours (dans le cas de l'enseignement : les administrateurs des écoles, les enseignants et les parents) n'ont plus aucune confiance dans leurs stratégies respectives et ont renoncé à leurs engagements doctrinaires (augmentation des ressources des écoles publiques pour les uns, privatisation pour les autres) notamment parce que les succès partiels de chacune des parties ont jeté un doute sur la validité de programmes plus vastes (l'accroissement des ressources allouées aux écoles ne suffit pas en soi à améliorer les résultats des élèves ; des programmes pilotes pour privatiser les écoles ont révélé à quel point il est difficile de rédiger des contrats de résultats efficaces pour discipliner les prestataires). Confrontés à des problèmes urgents (dégradation des écoles et taux désastreux d'échec scolaire), les acteurs sont convenus d'explorer de nouvelles solutions, sans pour autant accepter d'abandonner les différences de valeurs qui les avaient divisés à l'origine (la question de principe qui consiste à savoir si le gouvernement est ou non une bonne chose). En institutionnalisant leurs efforts expérimentaux, ils ont trouvé des arrangements qui ont permis de reconstituer par fragments un tout complexe, et ce, en considérant de nouveau les parties. Les acteurs locaux (les écoles individuelles et les parents, les professeurs et les élèves qui les constituent) ont une assez grande latitude pour fixer des objectifs dans les domaines à améliorer et pour fixer les moyens d'atteindre ces objectifs. En contrepartie, ils doivent proposer des mesures permettant d'évaluer leur progrès et fournir des informations très complètes sur les résultats qu'ils ont obtenus. Le centre (le ministère de l'Éducation nationale ou l'entité municipale pertinente) rassemble toutes les informations fournies par les acteurs locaux et les classe selon des critères de résultats (périodiquement révisés) qui donnent une certaine substance aux normes d'excellence et aux définitions d'insuffisance. Au mieux, le centre offre une assistance à ceux qui ne progressent pas aussi vite que leurs semblables. A tout le moins, il sanctionne ceux dont l'échec répété semble incorrigible. Ce système accroît les innovations locales en permettant à ceux qui sont sur place de tester, dans des limites assez généreuses, leurs hypothèses sur ce



© OCDE 2001

qui doit porter les meilleurs résultats. Cela permet en même temps à l'arbitraire local de s'exercer de façon suffisamment transparente pour que l'obligation de rendre des comptes soit respectée, autorisant chaque entité locale à bénéficier des expériences des autres, et le système dans son ensemble, à tirer les enseignements de l'expérience de tous. Ainsi se crée un cadre permettant de déterminer ce qui est actuellement faisable, comment faire pour atteindre ce niveau si l'on n'y est pas encore parvenu et comment améliorer encore des résultats déjà satisfaisants. Ces dispositions permettent aux parties d'avoir une emprise (d'une manière qui sera précisée dans un instant) sur des problèmes dont la complexité semblait, à un certain moment, devoir les mettre hors d'atteinte de l'action publique. Elles donnent aux citoyens de nouvelles possibilités d'orienter des institutions publiques dont les actions ont des incidences sur leurs intérêts vitaux en les incitant à résoudre les problèmes selon des méthodes qui ébranlent les croyances les mieux ancrées. Cette architecture, tout comme celle de l'entreprise pragmatique, a un point de départ arbitraire et les hypothèses d'origine sont corrigées à la lumière des résultats qu'elles produisent, c'est pourquoi elle est qualifiée d'expérimentale.

L'auteur met l'accent sur les réformes de Chicago pour trois raisons. La première tient simplement à leur taille et à leur complexité. Le système scolaire de Chicago est suffisamment grand puisque, dans les limites de la ville, il comprend 560 écoles élémentaires (qui couvrent les huit premières années d'enseignement) et lycées (qui représentent les quatre années suivantes), de sorte que des aspects clés des nouvelles relations qui se sont mises en place à Chicago entre les écoles locales et le centre dirigeant pourraient raisonnablement servir de modèle à un changement de grande envergure. Deuxièmement, l'avancement de la réforme à Chicago montre qu'il est possible de progresser par demi-mesures ou approximations délibérément disruptives : en prenant une mesure qui desserre l'emprise de l'ancien système tout en incitant à explorer des solutions de rechange, une nouvelle étape se dessine qui fera de même à son tour. Les protagonistes avaient de bonnes raisons de prendre les mesures qu'ils ont prises tout au long de leur parcours, mais ils n'ont compris l'architecture du nouveau système qu'ils édifiaient (et comment elle permettait d'éviter le choix apparemment inévitable entre centralisation bureaucratique et décentralisation inspirée du marché), que lorsque la construction de ce système était déjà bien avancée. Par conséquent, nous ne sommes pas tenus d'apprendre exactement les leçons de Chicago (ou d'ailleurs) pour nous attaquer aux problèmes pervers comme ils l'ont fait. Finalement, si l'on en juge par leurs résultats, les réformes sont exemplaires jusqu'à maintenant. Elles montrent que l'on peut gérer de vastes systèmes scolaires, en ce sens que des écoles données peuvent décréter de ce qu'elles ont l'intention de faire en matière de réformes et puis mettre leurs intentions à exécution (ou être tenues de rendre des comptes si elles ne le font pas).



© OCDE 2001

Chicago a été l'une des dernières grandes villes américaines à adopter le Programme progressif consistant à soustraire les écoles publiques à ce que l'on pensait être (souvent à juste titre) l'emprise des responsables élus, et de les confier à des professionnels qui avaient une compréhension scientifique de ce qu'étaient leurs responsabilités et du fait que les organisations hiérarchiques, étaient exceptionnellement efficaces et – à cause de leur formalisme – incorruptibles. Mais à partir de 1947, un office central a arrêté les budgets et pris les décisions d'achats et de recrutement de personnel pour toutes les écoles. Il n'a pas fallu longtemps pour que le choix des manuels et des programmes scolaires ne soit lui aussi centralisé.

Alors même que le système était de plus en plus bridé par des règles et par conséquent moins sensible aux changements intervenant dans son environnement, il a encore été sollicité par la montée du mouvement des droits civils et par l'importance accordée à la déségrégation. Une étude commandée par le Conseil de l'enseignement primaire en 1963 a conclu que la nouvelle administration ne tenait pas compte des besoins de diversité locale. En outre, les réglementations centrales empêchaient tout ajustement local. Les enseignants ne pouvaient même pas prévoir de tenir des discussions sur d'éventuels changements dans leurs écoles sans la permission du siège. La seule chose à laquelle le rapport ait abouti, ce sont d'autres rapports qui sont venus confirmer l'aggravation de la situation. Au milieu des années 1980, la frustration des citoyens était telle que la décentralisation scolaire avait donné naissance à un mouvement social qui englobait des milieux d'affaires, des groupements locaux axés sur les problèmes d'écoles spécifiques, et des groupes plus larges tels que « Design for Change » et qui élaborait des programmes de décentralisation et créait des réseaux de supporters par des débats d'idées.

La première rupture sérieuse par rapport à l'ancien système s'est produite pendant la période 1987 à 1996, et a abouti à une forme de décentralisation très poussée, même si elle restait encore largement conventionnelle. La cause immédiate de ce changement a été une grève des professeurs – la neuvième au cours des dix-neuf années scolaires précédentes – qui en est venue à symboliser l'égotisme paralysant le système. Le conflit semblait exiger l'engagement de cercles plus larges dont les projets étaient en train de fusionner de toute façon. Il en est résulté un alliance entre « Design for Change » et des réformateurs issus du monde des affaires en faveur de l'adoption d'une législation de l'État instituant une gouvernance par des hommes de terrain.

En vertu de la loi, chaque école relevant du système de Chicago devait être dirigée par un Conseil d'établissement local élu, composé, pour les écoles élémentaires, de six parents, deux professeurs, deux membres de la communauté et du directeur. Au niveau des lycées, ce Conseil devait être élargi à un douzième membre, choisi parmi les élèves. Ces Conseils avaient au nombre de leurs attribu-



© OCDE 2001

tions le pouvoir de recruter et de licencier le Directeur, de préparer le budget, et de mettre au point des plans triennaux détaillés d'amélioration des écoles. Dans le cadre d'un compromis avec les milieux d'affaires, les partisans de la décentralisation ont accepté qu'un office central soit créé aux fins spécifiques d'assurer un suivi des résultats à l'échelle de l'ensemble du système. Les premiers résultats ont été mitigés : certains Conseils ont fait usage de leurs pouvoirs sagement, d'autres pas. Il y a eu des cas de corruption. La réalité de la décentralisation a fait apparaître les vertus de l'administration centralisée.

L'étape décisive suivante de cette réforme a été le vote, en 1995, d'une nouvelle loi clarifiant encore la relation entre les institutions de gouvernance locales et centrales, et mettant en évidence la répartition originale des tâches qui s'établissait entre ces deux institutions. La nouvelle loi accordait des pouvoirs accrus aussi bien aux Conseils d'établissement locaux, pour qu'ils poursuivent leur ligne d'action, qu'à l'office central, pour qu'il intervienne aux cas où les résultats des décisions locales laisseraient à désirer. Ainsi, pour augmenter l'autonomie et les moyens locaux, les fonds qui étaient auparavant alloués aux écoles par l'office central à des fins spécifiques – pour la construction d'un terrain de jeux, par exemple – seraient désormais mis à leur disposition sous forme de dotation globale dont les écoles pourraient disposer au gré des circonstances locales. La supervision des ingénieurs du bâtiment et des concierges passerait des mains de l'office central à celle des Conseils d'établissement locaux. Les décisions relatives à la taille des classes et à l'emploi du temps durant l'année scolaire seraient exclues des négociations centrales entre les écoles publiques de Chicago et les syndicats de professeurs, et tomberaient donc dans le domaine des négociations locales. La loi prévoyait une formation supplémentaire (financée par l'office central) pour la préparation des budgets et des plans d'amélioration des écoles, ainsi que pour la sélection des directeurs. Afin de responsabiliser davantage le niveau local, la loi autorisait l'autorité centrale à soumettre les écoles ayant de mauvais résultats à un examen minutieux, et à placer les plus mauvaises d'entre elles – celles dont moins de 15 % des élèves testés parvenaient à satisfaire les normes établies au niveau national – sous surveillance ou de les inscrire sur des listes de remise à niveau. Les écoles placées sur ces listes font l'objet d'une inspection par une « équipe d'intervention » qui prodigue aux Conseils d'établissement et au personnel des écoles, des conseils sur la manière d'améliorer l'instruction, l'administration et la gouvernance.

En pratique, les Conseils d'établissement des écoles sont suffisamment autonomes pour entreprendre la réorganisation des écoles locales, tandis que l'intervention centrale fournit du personnel chargé des mesures correctives qui s'imposent pour rendre l'école responsable, mais cela est fait d'une façon qui minimise les risques d'un retour à un contrôle centralisé de l'école ou de niveaux plus élevés. Par conséquent, dans leurs plans triennaux d'amélioration des écoles, les



© OCDE 2001

Conseils d'établissements peuvent proposer des programmes spécialisés de danse ou de commerce, des méthodes innovantes pour l'enseignement de disciplines telles que les mathématiques, ou de nouvelles pédagogies de collaboration généralement applicables à la quasi-totalité du programme, mais sur la base de projets. Dans les mêmes plans, les Conseils d'établissement peuvent également obtenir un financement pour des constructions qui facilitent des réformes de programmes ou qui visent à rendre l'école plus accueillante. Un Conseil d'établissement ambitieux peut réorienter l'école et ses méthodes de façon à mettre l'instruction au service d'un projet social et *vice versa* : dans un cas précis, une école a été transformée en « académie » dispensant un enseignement axé sur la culture africaine et basé sur des exercices (instruction directe) dont le directeur et le Conseil d'établissement (mais seulement une minorité des experts en matière d'éducation) pensaient qu'il était particulièrement bénéfique aux étudiants défavorisés.

De leur côté, les employés du nouveau centre exercent leur autorité pour apporter un complément à l'autorité locale, et non pour la remettre en question. Même lorsqu'une école rencontre des échecs tels que la dissolution est imminente, le nouveau centre ne donne pas de directives pour la reconstruction. L'objectif principal des équipes d'intervention est bien plutôt d'aider les Conseils d'établissements à préparer un plan correcteur permettant d'éliminer les blocages faisant obstacle à la discussion et à la prise de décision au niveau local, et ayant empêché que des améliorations ne se produisent par des voies normales. Ce n'est que lorsque ces plans de reprise en mains échouent et que l'école est finalement « dotée d'une nouvelle constitution » que les professeurs et le directeur sont invités à présenter à nouveau leur candidature. Cela signifie que l'intervention consiste davantage à analyser avec les participants locaux les causes de leurs difficultés passées, qu'à proposer, (ne parlons même pas d'imposer), des mesures concrètes de réorganisation. En d'autres termes, l'obligation de rendre des comptes, telle qu'elle se manifeste au travers des plans correcteurs, ne conduit pas à une recentralisation.

D'après les premières indications dont on dispose, il semblerait que le nouveau mécanisme institutionnel fonctionne. Le fait que les élections aux Conseils d'établissements se font de façon ordonnée et qu'elles attirent un nombre suffisant de candidats compétents permet de mesurer de façon rudimentaire l'intérêt que portent les parents à la réforme des écoles et leur participation à ce processus. On pourrait s'attendre à ce que seules les communautés aisées aient les moyens de tirer profit des nouvelles institutions, mais les communautés pauvres ont fait tout aussi bon usage du contrôle local que celles qui étaient mieux dotées. Les études qui classent les Conseils d'établissements en fonction de l'efficacité avec laquelle ceux-ci utilisent les plans d'amélioration des écoles, indiquent que ceux qui ont les meilleurs résultats ont tout autant de chances de se trouver situés dans des zones desservant des milieux pauvres, que dans des zones habitées par les classes moyennes ou aisées. Les résultats des tests



© OCDE 2001

s'améliorent, mais sans que l'on puisse jusqu'à présent imputer ces améliorations aux effets de la décentralisation.

Le seul fait qui soit incontestable à ce stade, c'est que, comme nous l'avons fait observer d'entrée de jeu, les écoles locales sont de nouveau gouvernables. Des plans de réformes sont élaborés et mis en œuvre. Ce n'est pas, bien évidemment, une condition suffisante pour que la réforme soit efficace : la mise en œuvre d'un plan qui laisse à désirer ne peut améliorer une école ou un système scolaire ; tout au plus, cela peut-il détourner les autres de s'engager dans cette voie sans issue. Par contre, une condition nécessaire de la réforme, c'est que l'on puisse la gérer. A moins que l'on puisse faire des plans et les mettre en œuvre, un succès est le fruit du hasard – et ne peut être imputable qu'au fait d'être tombé fortuitement sur quelque chose qui marche – par conséquent, les efforts qui peuvent être déployés pour en tirer des enseignements seront tout aussi aléatoires. En rendant les écoles gouvernables, la décentralisation de Chicago a posé une première pierre D'autres efforts viendront se greffer sur cette action pour lutter contre les problèmes pervers de l'enseignement.

Une étude plus complète de ce phénomène devrait à la fois reposer sur une base plus large et être plus circonspecte. Elle devrait être étendue au Texas, au Kentucky et à la Floride pour montrer comment ces États sont en train de mettre au point des institutions sophistiquées pour évaluer les performances des écoles et des élèves. Au lieu de fixer le seuil minimum à atteindre par les professeurs et par les élèves, comme cela se faisait couramment dans les années 1980, les nouveaux systèmes fixent des normes pour l'amélioration des écoles, et révisent périodiquement ces normes à la lumière de résultats obtenus. Au lieu de mettre l'accent exclusivement sur des mesures globales de résultats (notes de mathématiques, taux de diplômes octroyés), les nouveaux systèmes ont recours à des mesures plus fines pour évaluer ce qui est appris (aptitude à formuler un problème mathématique, aptitude à choisir et à utiliser les formes qui conviennent). Ces normes opérationnelles ou directives sont plus proches des mesures de rotation de stocks ou de taux d'erreurs que des entreprises pragmatistes utilisent pour améliorer leurs résultats, qu'à des instruments comme le cours des actions ou le taux de croissance qui sont l'apanage des investisseurs désireux d'évaluer leurs résultats globaux. Elles permettent aux professeurs et aux élèves de voir où se situent les problèmes et d'y remédier avant que ceux-ci ne s'amplifient. Finalement, au lieu de sanctionner ceux qui ont de mauvais résultats, les nouveaux systèmes apportent des ressources sous forme de programmes de formation permanente pour les professeurs, d'infrastructure permettant l'échange d'expériences, et de financement destiné à permettre de planifier l'amélioration des écoles locales. En résumé, ces États et bien d'autres qui suivent leur exemple, deviennent de nouveaux centres d'expérimentation, qui complètent et renforcent les réformes de gouvernance illustrées par l'exemple de Chicago[11].



© OCDE 2001

Mais une étude plus complète devra aussi être plus circonspecte et mettre l'accent sur les manières dont des antagonismes de longue date – par exemple entre les partisans de l'école publique et ceux qui souhaitent une privatisation du système – peuvent être combattus dans de nouvelles conditions. En rendant plus difficiles les examens types, en faisant de l'échec un obstacle à la promotion et à l'obtention de diplômes, et en refusant une assistance financière aux étudiants ou aux écoles qui obtiennent de mauvais résultats, les détracteurs de l'enseignement public cherchent à précipiter une crise de l'enseignement et espèrent que le mouvement de privatisation bénéficiera de la frustration concomitante. De vieux conflits peuvent toujours être ravivés, mais cela exigerait une coïncidence de vues des étoiles politiques qui semble de moins en moins probable. Cela constitue déjà en soi une mesure brute de l'importance du changement qui s'est déjà opéré.

Dans la présente analyse, notre raisonnement nous a mené de l'effondrement de l'ordre ancien qui régnait dans l'État régulateur qui nous était familier à des ajustements approximatifs de solutions classiques à l'évolution des circonstances, en mettant un terme à l'élaboration de ce que j'appelle les autres solutions expérimentales possibles. C'est alors que l'on prend conscience que la concrétisation de cette alternative entraînera encore plus de changements dans les institutions qui l'encadrent. A partir de là, nous nous trouvons à un carrefour.

D'un côté, nous trouvons les lecteurs dont les réflexes ont été conditionnés par les sciences sociales modernes. Il est probable que ceux-ci soupçonnent la démocratie expérimentale de donner de bons résultats dans des cas tels que la réforme de l'enseignement ou la protection de l'environnement du fait des conditions propres à ces domaines, dont il est peu probable qu'on les réunisse dans la société en général – ou, tout au moins, pas d'emblée. Pourquoi, nous objecteront-ils, l'expérimentalisme s'est il imposé aussi clairement dans ces domaines et non dans d'autres tels que, par exemple, les soins de santé ou les relations employeurs-employés ? (Certains signes montrent une évolution en ce sens dans ces deux domaines mais, comme les changements ne se sont pas produits de manière aussi poussée que dans les exemples choisis ici, il est parfaitement justifié de se poser cette question.) Nos lecteurs auront donc tendance à penser que la manière d'en savoir davantage sur la démocratie expérimentale (à supposer que ce thème les intéresse encore) est de déterminer pourquoi elle s'impose en certains endroits et pas dans d'autres.

D'autres lecteurs auront le réflexe exactement inverse. Pensez à la réaction de l'ingénu ou de l'activiste. Chez ces individus, les cas de réussite expérimentale innovante ne susciteront pas d'interrogation pour savoir pourquoi cela marche ici mais pas là. Ce qui les étonnera, c'est que la démocratie expérimentale parvienne même à opérer compte tenu du caractère apparemment insoluble des problèmes qu'elle s'efforce de résoudre et de la manière dont elle fait table rase



© OCDE 2001

d'hypothèses familières quant à l'impossibilité de la participation, la supériorité de la hiérarchie comme mode d'organisation, etc. C'est pourquoi ils se demanderont comment son succès modifie notre perception des possibilités d'action conjointe par le biais de la politique. Le premier questionnement se recoupe avec le réexamen des hypothèses sur lesquelles il repose à la lumière de l'innovation, en recherchant les « causes » de la démocratie expérimentale avant de connaître son « essence ». Le second appelle aussi à cette réflexion mais n'accorde à l'expérimentalisme qu'une sorte de réalité provisoire qui n'est peut-être pas fondée.

En fin de compte, il convient de pousser la réflexion dans ces deux directions. En effet, dans la mesure où elles ont toutes deux à voir avec la possibilité de généraliser les innovations, elles se recoupent. Pour l'heure, nous nous intéresserons surtout à la seconde car elle présente deux avantages immédiatement perceptibles. Premièrement, une réflexion sur les implications politiques au sens large de la démocratie expérimentale aide à faire le lien entre le débat sur la manière de résoudre les problèmes, qui part de la base, et les préoccupations actuelles concernant l'efficacité et la légitimité des démocraties modernes, formulées sous différentes formes aux plus hauts niveaux des institutions des États-Unis et de l'Union européenne où se situe le débat politique et théorique. Si l'on ne fait pas ce lien, il est facile de rejeter les réformes envisagées et bien d'autres, en les considérant comme sans intérêt pour l'évolution du monde. En outre, le fait d'établir ce lien permet à son tour de relier les débats sur ces thèmes qui semblent s'orienter dans des directions différentes aux États-Unis et à l'UE. Comme nous le verrons par la suite, la combinaison de l'innovation locale et de l'obligation de rendre des comptes au public, qui est une caractéristique la démocratie expérimentale, est un argument en faveur d'une part, de la surveillance mutuelle entre institutions publiques, comme on l'envisage aux États-Unis et, d'autre part, de la nécessité d'un apprentissage social, qui figure de plus en plus au cœur des débats à l'UE sur la façon de réinventer la solidarité et la justice.

## 6. L'obligation de rendre des comptes dans la démocratie expérimentale : une première réponse au déficit démocratique

Aux États-Unis, pour être légitimes, les innovations démocratiques en matière de gouvernance démocratique, pour aussi prometteuses qu'elles paraissent, doivent être conciliées avec notre tradition madisonienne. C'est là un fait historique. Dans le système madisonien, le pouvoir est soigneusement réparti entre des services et des échelons de l'administration qui se font concurrence. La délibération et la réflexion sur l'évolution des préférences au service de l'intérêt public sont le domaine réservé de l'élite sénatoriale, soigneusement coupée des basses contingences de la vie quotidienne. La rivalité entre les services et les échelons de l'administration est un moyen de préserver la liberté dans la mesure



© OCDE 2001

où elle permet d'effectuer des vérifications et de contrecarrer les ambitions excessives qui se manifesteraient à n'importe quel niveau de l'appareil gouvernemental. En brouillant les limites de la stricte répartition des pouvoirs entre les services et les échelons de l'administration et en ramenant la résolution en dernier ressort des grandes questions sur l'action des pouvoirs publics à une simple activité de collaboration au quotidien, l'expérimentalisme semble faire fi de cet héritage madisonien, ce qui pourrait compromettre nos libertés.

Pourtant, dans une démocratie expérimentale, l'obligation de rendre des comptes fixée par la législation qui définit les problèmes, et le transfert du pouvoir de résoudre ces problèmes aux collectivités locales pourraient être considérés comme une généralisation *néo-madisonienne* du dessein initial et ce, pour trois raisons (Dorf et Sabel, 1998, Sabel, Fung et Karkkainen, 2000, pp. 109-112). Premièrement ils canalisent une forme de concurrence entre institutions afin que toutes agissent dans l'intérêt public. Alors que la conception de la Constitution de 1787 reposait sur les rivalités entre tel ou tel service ou échelon de l'administration, la nouvelle « constitution » d'institutions expérimentales telles que les écoles de Chicago combine des mécanismes de contrôle rigoureux des performances, d'étalonnage comparatif et de mise en commun de l'expérience de juridictions diverses, souvent rivales, qui, ensemble, constituent un instrument de responsabilisation régissant l'action de l'État indépendamment du découpage entre échelons de l'administration. Deuxièmement, au lieu de considérer que la délibération ne peut se faire que dans le cadre feutré de chambres parlementaires isolées du monde, la théorie néo-madisonienne met en évidence la capacité de l'activité de résolution des problèmes pratiques à révéler de nouvelles possibilités dans les circonstances du quotidien. Elle ouvre donc la voie à des solutions différentes de la somme des intérêts particuliers que représente le résultat des délibérations sénatoriales, considérant ces solutions comme le résultat des efforts de toute une collectivité et non comme celui de l'inertie de quelques-uns. Enfin, en une période où les gouvernements infranationaux eux-mêmes assument des responsabilités et disposent d'appareils plus vastes que ceux des États-nations du XIXe siècle, l'architecture d'expérimentation locale surveillée qui prend forme n'associe plus les notions de « central » et de « local » aux découpages administratifs traditionnels mais permet d'en moduler la signification, comme le laisse entendre la nouvelle forme de coordination. A l'instar du fédéralisme d'autrefois, la théorie néo-madisonienne ouvre la voie à une obligation mutuelle de rendre des comptes solidement fondée, entre niveau central et niveau local, expert dépourvu d'émotion et citoyen engagé. Mais elle fait de la division des tâches entre unités territoriales le résultat provisoire et corrigeable du travail qu'elles accomplissent et non l'expression d'un partage des responsabilités ancré dans la tradition. Autrement dit, la théorie néo-madisonienne ne reconnaît plus comme naturel notre cadre de gouvernement – le découpage entre



© OCDE 2001

des unités mutuellement responsables, chargées de résoudre les problèmes, n'étant plus considéré comme allant de soi – en même temps qu'elle le relie plus directement aux aléas de la vie du citoyen – la forme des unités chargées de résoudre les problèmes étant constamment modifiée par les délibérations visant à découvrir et à comprendre le sens de ces événements imprévus.

Les Européens, et les sociaux-démocrates européens en particulier, ont tendance à considérer ce souci de vouloir protéger le gouvernement des citoyens et les citoyens du gouvernement comme un particularisme (l'héritage du régime des Tudors qui nous vient de Grande-Bretagne), et comme une nouvelle démonstration, comme s'il en était besoin, de l'incapacité des Américains à comprendre les soucis de justice sociale et universelle qui ont animé l'État Providence et le siècle des lumières. A cet égard, il importe que la démocratie expérimentale, indépendamment de toute fidélité à la tradition constitutionnelle américaine, s'attaque à deux problèmes urgents si on ne veut pas qu'elle se résume à une simple curiosité administrative ou de gestion.

Le premier de ces problèmes touche à la solidarité. Ceux qui s'en font les avocats les plus insistants s'inscrivent dans la tradition de réforme liée à l'État Providence. Rétrospectivement, on peut dire que ce modèle n'a pu réussir que parce qu'il dépendait de l'éthique partagée ou de l'identité éthique de ses citoyens. En effet, ce n'est que si les citoyens se reconnaissent mutuellement comme fondamentalement semblables qu'ils peuvent s'accorder pour redistribuer les ressources à ceux qui sont laissés pour compte dans la société de marché. Du fait que des populations hétérogènes se trouvent contraintes de se regrouper dans des systèmes composites sous la pression de la mondialisation, le fondement même de la solidarité par la redistribution est compromis. Comme il n'existe pas de peuple véritablement « européen », craint-on, l'harmonisation des législations qui fait de l'Union un marché commun efficient aboutira forcément à un nivellement par le bas des réglementations, chaque groupe national abandonnant ses règles protectionnistes coûteuses de manière que les producteurs de son pays puissent rivaliser avec leurs concurrents moins soumis à des réglementations. Comment la démocratie expérimentale peut-elle contribuer à rebâtir la solidarité dans une situation de diversité aussi profonde ? (Scharpf, 1999).

Le second problème a trait aux normes de justice, généralement perçues comme des obligations que nous devons assumer envers les autres humains. Les partisans les plus ardents de cette idée ne font que prolonger la tradition du siècle des lumières qui voulait que la réforme prît un caractère universel. Eux aussi craignent que la démocratie soit ramenée à une simple constitution économique sous la pression de la concurrence. Mais ils ne sont pas convaincus de l'uniformité éthique de l'État-nation, et redoutent que tout peuple qui identifie la justice à la manière dont il vit opprime les dissidents présents en son sein et fasse preuve d'animosité à l'égard des nations qui vivent différemment. Ils



© OCDE 2001

préfèrent considérer les capacités que nous avons en partage en tant qu'être humains ou en tant qu'orateurs et public liés (ce qui est la condition d'une compréhension mutuelle) par des normes de véracité et de probité faisant de la communication elle-même une occasion de distanciation réflexive. Ils espèrent que ces capacités, constamment remodelées par l'Histoire que nous bâtissons pourront créer des liens de compagnonnage aussi puissants que ceux qui sont ancrés dans les sentiments de solidarité mais moins facilement pervertis par le particularisme. Toutefois, la recrudescence de conflits de tous ordres et la disparition progressive des cadres de vie suffisamment protégés des échanges marchands stratégiques pour se permettre de communiquer et d'opérer une distanciation réflexive donne à réfléchir. Peut-être les conceptions universelles de la justice dépendent-elles elles-mêmes de valeurs relativement diffuses mais traditionnellement partagées ? Habermas qui a consacré toute sa vie à démontrer comment les théories des impératifs moraux inhérents aux capacités humaines peuvent guider ou être guidées par une politique démocratique véritablement radicale appelle cela le « patriotisme constitutionnel ». Le problème est que ce sont les forces qui minent l'éthique de solidarité nationale qui sapent aussi les capacités morales. L'expérimentalisme peut-il relancer l'idée de solidarité tout en la reliant à de grands principes ? (Habermas, 1996, 1999).

Pour voir comment la démocratie expérimentale répond à ces deux préoccupations (et d'une manière qui contribue à apaiser leur antagonisme), il faut en revenir à la relation entre valeurs, stratégies et programmes d'où émane l'expérimentalisme et qui permet de s'en accommoder sur le plan politique et institutionnel. Pour mémoire, les programmes expérimentalistes voient le jour lorsque les acteurs, ayant perdu confiance dans les grandes stratégies formulées depuis longtemps (plus de marché, plus d'État) et n'en acceptant pas les valeurs fondatrices (primauté de l'individu sur le groupe ou inversement) n'en sont pas moins convaincus de la nécessité de répondre aux problèmes urgents.

Cette condition elle-même témoigne d'une forme d'interdépendance née de l'indétermination ou de la complexité profonde. Si les acteurs disposaient de projets réalisables, ils agiraient seuls ou à plusieurs pour les concrétiser. Mais comme ils n'en ont pas, ils doivent collaborer avec d'autres dont les orientations et les objectifs généraux diffèrent des leurs afin de dégager de nouvelles possibilités et d'identifier les voies sans issues avant d'exposer des dépenses ruineuses. Dans un monde tel que celui-ci, les acteurs « forts » ne peuvent exclure totalement de n'avoir un jour d'autre choix que d'adopter des solutions trouvées par des acteurs « faibles ». Même les plus puissants préfèrent une forme ou une autre de partage des activités de recherche plutôt que de faire cavalier seul. Dans ce cas, l'homogénéité est plus un danger qu'un atout face à la solidarité dans l'incertitude. A son tour, la recherche expérimentale vient conforter ces liens naissants. Elle institutionnalise les éléments communs de l'incertitude initiale dans le



© OCDE 2001

processus même de création d'un langage commun permettant d'exprimer les résultats des recherches conjointes. A l'articulation de ce langage vient s'ajouter une profonde familiarité avec les autres, qui crée une sorte d'intimité précisément parce qu'elle permet à chacun de découvrir des choses surprenante sur soi.

Enfin, cette recherche en collaboration occupe une position intermédiaire entre la prolifération des valeurs partagées du système éthique que l'État-nation s'est constitué au fil des ans d'une part, et l'évolution ou la découverte de normes de justice universelle, fruit du raisonnement d'êtres capables de communiquer, d'autre part. A la différence de la première, qui n'est qu'une forme d'auto-justification indifférente aux points de vue étrangers, l'expérimentalisme d'une démocratie directement délibérative invite à évaluer ses propres choix par rapport à ceux des autres. Bien que cette comparaison porte essentiellement sur des problèmes de portée générale mais concrets et non expressément sur des valeurs, elle conduit ceux qui s'y livrent à modifier leur perception des possibilités de sorte qu'ils ne peuvent que modifier leur conception du bien vivre et, partant, leurs critères d'évaluation. A la différence de la seconde, cette procédure de découverte et la distanciation réflexive qu'elle entraîne ne peut prétendre être une formule permettant d'atteindre des valeurs (quasi) universelles. Elle promet de nous épargner le particularisme mais pas d'atteindre le (quasi) transcendantal.

Pour que cette ébauche de démocratie directement délibérative ne reste pas un pur exercice intellectuel, il convient de la développer dans deux directions. Premièrement, pour essayer de trouver une solution face à des problèmes aussi urgents que l'harmonisation des législations dans l'UE, le régime qui prend forme paraît-il capable de créer un réseau de règles et de services connexes qui, ensemble, offriront aux citoyens une protection contre le libre jeu du marché dont on pourrait dire qu'elle équivaut à celle dont ils bénéficient dans un État Providence ? Deuxièmement, il faudrait prouver que ce lien ou cette entrave aboutit non pas à la reconnaissance d'un sentiment de solidarité mais à une reconnaissance institutionnelle et à l'engagement de préserver des capacités partagées. Parmi celles-ci, la capacité à adopter, en tant que citoyens, des méthodes communes de résolution des problèmes qui sous-tendent et permettent une compréhension mutuelle des efforts visant à séparer les projets serait particulièrement importante. Le réseau de connexions qui en résulterait pourrait permettre (et très vraisemblablement permettrait) de redistribuer les ressources. Mais cette redistribution serait la conséquence de la mise au point d'une solution adoptée avant tout pour traiter des problèmes communs de portée générale (surtout le maintien de la capacité de traiter ensemble, en tant de démocratie, des problèmes imprévus), et non pour corriger des déséquilibres sociaux ou économiques. C'est le résultat que l'on pourrait attendre de l'application de normes exigeant que les citoyens se voient offrir un niveau adéquat de protection environnementale, de santé et de sécurité sur le lieu de travail ainsi que



© OCDE 2001

d'enseignement et de formation professionnelle, le sens à donner au terme « adéquat » étant constamment redéfini à la lumière des progrès de l'expérimentation.

L'examen de la volumineuse documentation sur l'harmonisation dans l'UE conduit à penser qu'un mouvement se dessine effectivement dans cette direction. Dans les domaines d'action des pouvoirs publics tels que la santé et la sécurité, la réglementation environnementale applicable aux produits et aux processus de production, la politique de concurrence, les normes de télécommunication, etc., le nivellement par le bas que l'on craignait ne s'est pas produit. Cela s'explique-t-il par quelque faille coïncidente dans la structure administrative de l'UE et de ses États membres, qui aurait permis aux acteurs soucieux du bien public de l'emporter sur les égoïstes ? Ou, sans oublier les caprices de la bureaucratie bruxelloise, les limites du contrôle exercé par le Parlement ni les autres aspects du « déficit démocratique » dans l'UE, est-il possible que des structures directement délibératives, analogues à celles qui se développent aux États-Unis, soient en train de prendre forme derrière l'écran des comités ? Si l'un connaît un renouveau démocratique, pourquoi pas l'autre, ou même plus ?



© OCDE 2001

## Notes

1. Le présent article s'inspire de « USA: Economic Revival and the Prospect of Democratic Renewal » publié dans *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 1/2000, ainsi que de « Democratic Experimentalism: What To Do about Wicked Problems after Whitehall (And What Scotland May Just Possibly Already Be Doing) », dont Rory O'Donnell et moi-même sommes auteurs et qui a été présenté à la Conférence de l'OCDE sur la décentralisation et la mondialisation tenue à Glasgow, en Écosse, en février 2000.

2. Voir l'article de Roger Cohen, intitulé « Danish Voters Say No to Euro », paru dans le New York Times du 29 septembre 2000.

3. Pour trouver des projets représentatifs, voir *www.buildingterritories.org*

4. C'est ainsi que, sur la couverture d'un livre qui fait autorité sur cette période, apparaît simplement le titre *The End of Whitehall* (La fin de Whitehall) et qu'il faut attendre de lire la page de garde pour découvrir une mise en garde : *Death of a Paradigm*? (La fin d'un paradigme ?) (Colin Campbell et Graham K. Wilson, Blackwell, 1995).

5. A cet égard, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland (1996) de Jonathan Boston *et al.* constitue une excellente enquête.

6. Le rapport intégral se trouve sur le site *www.cabinet-office.gov.uk/innovation/1999/wiring/Accountability/contents.htm*

7. Voir également Perri 6, *Holistic Government*, Londres (1997), sur lequel repose une grande partie de ce débat.

8. Ce sont les impressions qui se dégagent des débats avec des responsables lors de la campagne de réforme intitulée « National Partnership for Reinventing Government », qui s'est déroulée à Washington, DC d'octobre 1999 à janvier 2000.

9. Les arguments qui suivent sont tirés de Charles Sabel, John Paul MacDuffie et Susan Helper, « Pragmatic Collaborations : Advancing Knowledge while Controlling Opportunism », dans *Industrial and Corporate Change*, 9.3, 2000.

10. L'exposé de la réforme des écoles de Chicago s'inspire de Archon Fung, « Street Level Democracy: A Theory of Popular Pragmatic Deliberation and Its Practice In Chicago School Governance and Community Policing », 1988-97 (thèse de doctorat, 1999).

11. Pour plus de détails sur ces exemples, voir Charles Sabel et James Liebman, « Emerging Model of Public School Governance and Legal Reform: Beyond Redistribution and Privatization », document de travail (2000).



© OCDE 2001

# Bibliographie

BOSTON, Jonathan *et al.* (1996),
*Public Management: The New Zealand Model*, Auckland : Oxford University Press.

CAMPBELL, Colin et Graham K. WILSON (1995),
*The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Cambridge, Mass. : Basil Blackwell.

COATES, Ken S. et Paul G. McHUGH (1998),
*Living Relationships*, Wellington : Victoria University Press.

DORF, Michael et Charles SABEL (1998),
« A Constitution of Democratic Experimentalism », *Columbia Law Review*.

DURIE, Mason (1998),
*Te Mana, Te Kawanatanga*, Auckland : Oxford University Press.

FRIEDRICH, Carl (1940),
« Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility », *Public Policy*, 1.

FUNG, Archon (1999),
« Street Level Democracy: A Theory of Popular Pragmatic Deliberation and Its Practice In Chicago School Governance and Community Policing », 1988-97 (thèse de doctorat).

HABERMAS, Juergen (1996),
« Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy », Cambridge, Mass. : MIT Press.

HABERMAS, Juergen (1999),
« The European Nation State and the Pressures of Globalization », *The New Left Review*, 235 (mai/juin), pp. 46-59.

HUNTINGTON, Sam, Michael CROZIER et Joji WATANUKI (1975),
« Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission », New York : New York University Press.

JOERGES, Christian et Ellen VOSS (dir. pub.) (1999),
*EU Committees: Social Regulation, Law, and Politics*, Oxford : Hart Publishing.

LEICESTER, Graham et Peter MACKAY (1998),
« Holistic Government: Options for a Devolved Scotland », Scottish Council Foundation, consultable à l'adresse suivante : *www.scottishpolicynet.org.uk/scotpol/scf/publications/paper_5/frameset.shtml*

PERFORMANCE AND INNOVATION UNIT (2000*a*),
« Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Issues », janvier, consultable à l'adresse suivante : *www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/wiring/index.htm*



© OCDE 2001

PERFORMANCE AND INNOVATION UNIT (2000*b*),
« Reaching Out: The Role of Central Government at Regional and Local Government », février, consultable à l'adresse suivante : *www.cabinet-office.gov.uk/innovation/*2000/*regions/index.htm*

PERFORMANCE AND INNOVATION UNIT (2000*c*),
« Professional Policy Making for the Twenty-First Century », consultable à l'adresse suivante : *www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/policy/index.htm*

6, Perri (1997),
*Holistic Government*, Londres : Demos.

RHODES, R.A.W. (1997),
*Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphie : Open University Press.

SABEL, Charles (1996),
*Local Partnerships and Social Innovation: Ireland*, Paris : OCDE.

SABEL, Charles, Archon FUNG et Bradley KARKKAINEN (2000),
*Beyond Backyard Environmentalism*, dans The New Democracy Forum Series, Josh Cohen et Joel Rogers (dir. pub.), Boston : Beacon Press.

SABEL, Charles et James LIEBMAN (2000),
« Emerging Model of Public School Governance and Legal Reform: Beyond Redistribution and Privatization », document de travail.

SABEL, Charles, John Paul MacDUFFIE et Susan HELPER (2000),
« Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge while Controlling Opportunism », *Industrial and Corporate Change*, 9 :3.

SCHARPF, Fritz (1999),
*Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford : Oxford University Press.

SCHMITTER, Philippe (dir. pub.) (1977),
« Corporatism and Policy-making in Contemporary Western Europe », *Comparative Political Studies* 10, n° 1 (numéro spécial), avril.

SUNSTEIN, Cass (1990),
*After the Rights Revolution*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press.



© OCDE 2001

*Chapitre 6*

# La société en tant que diversité sociale : un enjeu pour la gouvernance à l'ère planétaire

*par*
*Martin Albrow*
Woodrow Wilson International Center for Scholars, États-Unis
et University of Surrey, Roehampton, Royaume-Uni

## 1. Introduction[1]

En 1900, les gouvernements des pays occidentaux considéraient que leur problème social était la lutte des classes et la menace d'une révolution. Un siècle plus tard, les gouvernements du monde entier sont confrontés aux défis que constituent la diversité sociale et les conflits ethniques. Le problème d'autrefois a été résolu par l'instauration de la démocratie représentative et de l'État Providence. De nos jours, c'est sur la gouvernance que l'on compte pour régler les dilemmes.

La similitude des conditions prévalant à ces deux époques constitue les principales prémisses de l'analyse développée dans le présent ouvrage. Dans les deux cas, l'évolution économique menace l'ordre ancien de la société en libérant des forces sociales aussi nouvelles que puissantes. Les gouvernants y font face en appliquant des mesures de reconstruction sociale. Dans les deux cas également, la mobilité des capitaux leur pose des problèmes et restreint leur capacité d'action.

Dans les prémisses secondaires, une distinction est opérée entre les deux cas. En 1900, les gouvernements des pays affirmaient leur pouvoir souverain vis-à-vis des autres États du monde et s'efforçaient d'intégrer la société dans l'État. En l'an 2000, les résultats de la transformation sociale qu'ils ont obtenue, puis le développement économique planétaire se conjuguent pour créer une nouvelle politique de l'identité. La solution nationale d'antan aux luttes de classe avait un coût : la guerre à l'échelle mondiale. La gouvernance d'aujourd'hui a pour mission de trouver une solution moins coûteuse aux conflits ethniques.



© OCDE 2001

En conséquence, nous considérerons le gouvernement, tel qu'il existe aujourd'hui, dans un système planétaire dominé par l'Amérique et les pays riches. Dans leur propre intérêt, ces pays ont enrôlé la société, les collectivités, les réseaux et les identités de toutes sortes dans un processus de transformation du gouvernement en gouvernance. Ce processus implique une diffusion beaucoup plus large de la souveraineté et, partant, un responsabilité de coopération de la part de tous les organismes. A l'ère planétaire, la gouvernance ne permet plus les comportements opportunistes. En même temps, l'économie et la société, dans leur évolution et leurs effets, ont pris une dimension mondiale. C'est ainsi qu'en développant la gouvernance, on ne pourra se dispenser de façonner des institutions planétaires et de créer une citoyenneté plus généreuse, transcendant les limites de la nation. Le bien-être et la sécurité de chaque pays dépendent désormais de tous.

## 2. La société retrouvée

Dans les années 1990, le terme « société » est redevenu à la mode dans le discours politique. Qu'ils parlent de « société de l'information » ou de « société du savoir » ou, s'agissant de la collectivité, de la « société civile », du « troisième secteur » ou du « capital social », les dirigeants des pays ont de nouveau admis que la société comptait au nombre de leurs préoccupations.

Jalon essentiel de la décennie, ce regain d'intérêt n'a été éclipsé que par la progression spectaculaire de la mondialisation. Mais la montée de l'une et le retour de l'autre au cours de la même période n'est pas fortuit. En effet, même si la mondialisation a surtout été interprétée en termes économiques, on a assisté à un relâchement général des liens qui solidarisaient les différents éléments de ce que l'on appelle le « pays » ou « l'État-nation ».

Il n'y a pas que l'économie qui se soit révélée comme une force et un problème transnationaux. Il en a été de même pour la culture et l'environnement. L'idée que la société était contenue dans les limites de l'État-nation et que leurs frontières respectives coïncidaient a été remise en question. Déjà, dans les années 70, les systèmes d'aide et de sécurité sociales qui cimentaient la société et l'État avaient commencé à se fragiliser du fait des crises budgétaires sévissant dans les pays occidentaux. Le fait que, dans les années 90, les dirigeants des pays aient non seulement consenti à la mondialisation mais qu'ils l'aient soutenue a renforcé le sentiment général selon lequel le monde n'était plus contrôlé par aucun organisme. Parallèlement, les propos d'universitaires influents ont contribué à renforcer l'image d'une société en déroute.

De fait, pendant que les dirigeants des entreprises et des pays invoquaient à nouveau la société en tant que partenaire de l'économie et de l'État, les intellectuels l'abandonnaient au profit de termes tels que diversité, différence, identité,



© OCDE 2001

organisme et mouvement[2]. Dans ce que l'on qualifie souvent de tournant culturel, la société s'enfonce dans un flot de symboles insaisissables et resurgit en tant que systèmes d'identification de groupes ou « ethno-systèmes » (Appadurai, 1996).

L'État n'a pas non plus échappé à ce sentiment général de changement continuel. Les gouvernements ont du mal à se comporter comme des organismes de contrôle. L'apparition du terme « gouvernance » traduit de nouvelles attentes face au type de contrôle que l'État peut exercer sur la société dans un monde transformé. La métaphore que l'on préfère est celle du « pilote » et non celle du « rameur » (Osborne et Gaebler, 1993), et les mains qui tiennent la barre du gouvernail sont nombreuses. La gestion économique est capacitante et non pas dirigiste.

Au lieu de faire de la société l'objet de son administration, l'État sollicite de sa part un soutien social. Le premier défi que la diversité sociale pose à la gouvernance est donc d'assurer ses propres fondements pour ne pas être ébranlée par la diversité. S'il fut un temps où la démocratie représentative exprimait la volonté du peuple au sein de l'État-nation, la gouvernance est aujourd'hui la représentation étatique de la dimension sociale de la diversité.

Cette nouvelle relation entre État et société est doublement réflexive. Chacun des deux est le reflet mais aussi le déterminant de l'autre. C'est pourquoi ils ont tendance à amplifier mutuellement leur instabilité. Lorsque tout deux accueillent également les multiples incidences et influences de l'économie, de la culture et de l'environnement, il devient urgent de se mettre en quête de bases axiomatiques et de repères.

Nous pouvons nous contenter de considérer la gouvernance comme la gestion de la société par le peuple. Mais nous pouvons aussi aller plus loin et dire que la gouvernance est impliquée dans la reconstitution constante de la société, qu'elle est tout autant un engagement intellectuel qu'un engagement logistique. Le deuxième défi que la diversité sociale pose à la gouvernance est donc de repenser la société. Une société du savoir a besoin de se connaître elle-même.

C'est dans cet esprit que l'auteur du présent chapitre s'élève contre l'idée que la diversité sociale annonce l'effondrement de la société. Il faut au contraire penser la diversité en termes planétaires si l'on veut comprendre les nouvelles formes de relations sociales qui constituent la société contemporaine. C'est la diversité de l'humanité, sur la Terre, qui engendre les problèmes de gouvernance au niveau local mais c'est elle aussi qui rend indispensable la formulation de toute une palette de solutions adaptées aux différents pays.

Les problèmes pratiques qui se poseront, à terme, à la gouvernance ont une dimension planétaire exigeant que l'on fasse preuve de l'inventivité adéquate en matière d'institutions. Au demeurant, toute institution nouvelle devra mettre au point des solutions diversifiées. Les bruyantes récriminations qui ont suivi le



© OCDE 2001

traitement par le FMI des crises économiques de Russie et de l'Est asiatique témoignent du fait qu'affirmer que la mondialisation apporte des solutions uniques, comme on a des tailles uniques, n'est pas une juste vision des choses. Si les pays tendent de plus en plus à devenir des organismes intervenant au niveau planétaire, leurs structures se diversifient tout comme l'Histoire qui est la leur les différencie.

La mondialisation n'est pas la solution mais le problème à résoudre. Naguère, la société occidentale des temps modernes s'articulait autour de la notion de classe sociale essentiellement. L'État Providence a été la solution au clivage détenteurs du capital/travailleurs. Dans la nouvelle société mondiale, l'instabilité provient de la redistribution du capital qui menace de rouvrir les plaies causées par les anciens clivages ethniques, religieux et culturels, et d'en infliger de nouvelles, dont le fossé numérique.

A l'époque moderne, qui fait désormais partie du passé, les problèmes de conflit de classes ont été résorbés grâce à la mobilisation en faveur d'objectifs nationaux, dans les derniers préparatifs et la conduite de la guerre. Après 1945, l'Occident s'est habitué à l'idée que le problème de l'ordre social dans les économies capitalistes était résolu. Et même, il a prôné le capitalisme comme solution à ce problème et, au nom de la « modernisation », il s'est employé à l'étendre au reste du monde.

Dans l'économie planétaire de l'ère postcoloniale et de l'après-guerre froide, les mouvements de capitaux se traduisent par la cristallisation des différences, plus particulièrement à caractère ethnique ou religieux. Si la diversité apparaît comme un problème, ce n'est pas seulement parce qu'elle peut prendre la forme d'un conflit ethnique patent. Elle se traduit aussi par l'inégalité des chances, le dénuement et la pauvreté, la toxicomanie, la criminalité et l'oppression.

A la fin du XIXe siècle, le problème social était la lutte des classes. En ce début du XXIe siècle, c'est la diversité. Non pas qu'appartenance à une classe et diversité soient par nature des problèmes sociaux. Dans un cas comme dans l'autre, elles le sont devenues en raison des instabilités engendrées par le comportement du capital. L'État du XXIe siècle ne peut plus se permettre de recourir à l'ancienne solution nationale qui consistait à préparer la guerre. C'est dans la gouvernance et non dans la mobilisation de la nation que nous devons chercher des solutions.

Pour quiconque travaille dans le secteur public, la transformation du gouvernement en gouvernance qui s'est produite au cours des vingt dernières années a constitué un défi. Il ne s'agissait pas simplement d'apprendre de nouvelles méthodes et de désapprendre les anciennes. Il fallait repenser le travail pour déterminer ce qu'il fallait faire, qui devait s'en charger et à qui cela servirait. Si le travail est destiné à faire advenir une société bonne, le message selon lequel la société n'existe plus a peu de chances d'inspirer une recrudescence des efforts.



© OCDE 2001

En résumé, la diversité sociale posera deux défis à la gouvernance dans la période à venir. Le premier enjeu consiste à assurer son propre renouvellement en permanence alors que la situation de la Planète ne cesse d'évoluer, et le second – indispensable pour faire face au premier – consiste à repenser les notions d'État et de société.

## 3. Transformation et mondialisation

Au début du XXe siècle, les États européens présentaient de nombreux points communs. Ils cherchaient à développer leurs activités commerciales grâce à leurs colonies ou, tout au moins, à élargir la sphère de leurs échanges et à se bâtir des empires. Ils luttaient entre eux pour étendre leur sphère d'influence et fourbissaient leurs armes afin de montrer qu'ils étaient prêts à défendre leurs intérêts. Le développement industriel de ces États avait révolutionné les moyens de communication et transformé leurs sociétés. Les relations féodales établies de longue date se désagrégeaient sous la pression des nouveaux capitalistes. Partout, un prolétariat né de l'industrialisation menaçait l'ordre. A l'époque, c'était le problème social auquel les classes dirigeantes se trouvaient confrontées.

Les choses se passaient différemment aux États-Unis, en Russie, en Chine et au Japon – en particulier, l'élan colonial y était moins prononcé – mais tous ces pays devraient affronter les ruptures provoquées par l'industrialisation et l'urbanisation et répondre à l'exigence de démocratie. Pour tous ces pays, comme pour les puissances européennes, cette question devait être résolue dans un cadre de référence national, c'est-à-dire en demandant aux individus de s'engager totalement au service de l'ensemble de la nation. Être patriote était un devoir suprême.

Cent ans plus tard, le monde compte 188 États souverains. Les États riches, comme par exemple les 29 pays Membres de l'OCDE, ont renoncé à leurs colonies quand ils en ont eues. Ils ne tentent plus d'obtenir la paix en préparant la guerre. Ils ont signé des accords multilatéraux complexes qui les lient dans tous les domaines et même au sein des Nations Unies. Leurs citoyens attendent d'eux qu'ils les aident à toutes les étapes de leur vie, notamment en matière d'éducation, de santé et de sécurité sociale. Les droits des citoyens sont quasiment universels même si le degré de jouissance varie en fonction de la richesse dont la répartition devient de plus en plus inégale même si elle augmente d'année en année. La liberté de mouvement, d'expression et d'association des individus a atteint des degrés sans précédents tandis que l'obligation de service militaire a pratiquement disparu.

Mais, dans le reste du monde, la démocratie est souvent instable. L'industrialisation et l'urbanisation engendrent les mêmes troubles sociaux que ceux que l'Europe a connus un siècle auparavant. Pourtant, qu'ils soient riches ou pauvres, tous les pays sont exposés à la révolution de la communication et leur interdépendance s'accentue. Des menaces mondiales et régionales se sont substituées



© OCDE 2001

aux projets nationaux. Les États souverains ont le sentiment de ne plus maîtriser leurs affaires autant que leurs prédécesseurs européens un siècle auparavant, bien qu'entre-temps, les moyens techniques de contrôle se soient perfectionnés au-delà de tout ce que l'on pouvait imaginer.

Le terme le plus souvent utilisé pour qualifier cette évolution globale est celui de mondialisation, concept fourre-tout qui, dans les années 90, a remplacé celui de postmodernité. Mais attention ! Il n'existe pas de processus global de mondialisation au sens où un mouvement unique nous conduirait dans une seule direction. Si nous voulons expliquer la concomitance de la rupture avec le passé et de l'ouverture sur l'avenir, il est préférable d'employer le terme « ère planétaire » (Albrow, 1996). Il y a plusieurs mondialisations, souvent antagoniques et, dans bien des cas, c'est l'action gouvernementale qui les différencie. La notion de mondialisation renvoie au moins à trois termes tout à fait distincts que, pour les besoins de l'analyse, il nous faut distinguer :

- *Interdépendance*. En matière de défense, d'échanges, de politiques culturelles, d'investissement dans la technologie et les réseaux de communication, et de politique macroéconomique, les pays ne peuvent plus agir seuls sous peine prendre des risques déraisonnables. C'est un aspect de l'interdépendance générale qui caractérise notre époque, la « société de réseaux » (Castells, 1996) ou « ère de la connexité » (Mulgan,1998). Ce phénomène peut aussi bien déboucher sur des regroupements régionaux ou sectoriels que sur une organisation planétaire.

- *Globalité*. Le système financier capitaliste, les tendances démographiques mondiales et la santé, le transport aérien, les ressources en eau, les forêts et le changement climatique sont des questions de dimension planétaire. Le terme « global » revêt deux significations distinctes : appartenir à la planète (changement climatique, par exemple), ou constituer un élément d'un tout (marchés des capitaux, par exemple). Les réponses à ces questions sont toujours de dimension locale, d'où le terme de « glocalisation » (Robertson, 1992). Elles doivent faire référence à un lieu, ne fût-ce qu'un site Web.

- *Dissociation (ou découplage)*. On n'attend plus des grandes sphères de vie – culture, économie, environnement, nation, société – qu'elles se fédèrent autour de l'État ou que les frontières des unes commencent où s'arrêtent celles des autres. Elles flottent librement et se rencontrent de façon imprévisible. Ainsi, individus et produits voyagent loin de leur pays d'origine, ce qui fait que l'on peut trouver, en un lieu donné, une juxtaposition saugrenue de cultures différentes (par exemple : McDonald à Pékin, bars à sushi à New York). Ce sont les « rapprochements erratiques » de notre temps (Appadurai, 1996).



© OCDE 2001

L'intrication culturelle complexe de l'économie du savoir et de la société du savoir qui ont pris forme engendre de nouvelles configurations combinant des éléments appartenant à des sphères n'ayant aucun lien entre elles. L'écologisme, les États musulmans intégristes, le commerce électronique, l'Union européenne, les concerts de rock, le marché des produits dérivés, la Silicon Valley et la Scientologie sont des phénomènes nouveaux qui n'ont pu apparaître que dans un contexte de mondialisation. Aucun n'existait il y a cent ans. Autrefois, ces nouveautés auraient pu être considérées comme la marque de la modernité et du progrès. Le manque de plausibilité de cet argument pour tant de choses nouvelles aujourd'hui suffit pour nous amener à penser que notre époque est celle de la postmodernité.

Dans le processus de transformation qui nous a fait entrer dans l'ère planétaire, la mondialisation a pris plusieurs visages : droits de la personne et technologie, éducation et religion, législation et marchés. A l'évidence, toutes ces mutations ne se déroulent pas au même rythme ou selon un objectif prédéterminé. Dans chaque cas, des tendances contradictoires s'imposent à nous et exigent que nous les suivions. Il en va de même pour la mondialisation de la société. Une évolution a eu lieu, dont l'ampleur n'est que partiellement exprimée par le terme « diversité sociale ». Cela dit, du point de vue de la gouvernance, elle constitue la question essentielle.

L'auteur défend l'idée selon laquelle c'est la remise en question actuelle de l'État-nation qui explique que ces trois concepts aient fusionné pour n'en former plus qu'un. Lorsque nous tenons compte des acceptions différentes, souvent antagoniques, des termes interdépendance, globalité et dissociation, nous commençons à appréhender le contexte dans lequel l'État est devenu plus puissant, la souveraineté de plus en plus limitée, et où nation et gouvernance ont évolué séparément. Cela tient au fait que l'État-nation se transforme pour devenir un membre d'une fédération planétaire d'États territoriaux. La Planète prend alors également une importance symbolique, et devient un objet vers lequel les loyautés peuvent se diriger. Dans les globalismes de toute nature, le globe supplante le drapeau national en tant que totem.

Par conséquent, une transformation ne s'explique pas en extrapolant à partir de tendances distinctes. Elle advient lorsque les évolutions s'inversent par rapport au passé, deviennent antagonistes, ou subissent une « transvaluation » de toutes les valeurs de l'expérience et du langage. La transformation est une révolution tranquille ; c'est pourquoi nous pensons que ce terme s'applique aux événements qui se sont produits en Europe de l'Est et dans l'Union soviétique au début des années 90. La précédente « Grande Transformation » dont parlait Karl Polanyi (1944) présupposait que l'État-nation exerçât un contrôle sur la société. De nos jours, au sein de la société, de nouveaux organismes rivalisent pour obtenir le contrôle d'un État transformé. Ils s'efforcent de s'approprier un rôle de gouvernance auquel ils ambitionnent de ne donner rien de moins qu'une portée planétaire.



© OCDE 2001

## 4. La Société en tant que diversité sociale

A l'instar des économistes qui ont du mal à inscrire la nouvelle économie dans un nouveau paradigme, les sociologues éprouvent des difficultés à recodifier leurs cadres de travail théoriques pour les adapter à l'ère nouvelle. Dans ces deux domaines, les problèmes sont en partie dus à la nécessité de passer d'un cadre de référence national à un cadre planétaire. Un peuple en diaspora apporte la diversité dans son pays d'accueil. Dans un cas comme dans l'autre, nous parlons de relations sociales de dimension mondiale.

La diversité n'est pas chose nouvelle[3]. Pour Amartya Sen (1992), la diversité inhérente aux êtres humains qui constituent la société est un préalable à notre quête d'égalité. C'est aussi une caractéristique normale de la société : les individus se différencient par leur sexe, leur âge, leur origine, leur religion, leur profession, leur situation économique, etc. Ces éléments, qui constituent les données brutes des enquêtes et des recensements, sont aussi les attributs des individus, tels que la société dans son ensemble les perçoit, et sont souvent désignés par le terme « identités ».

Les notions de diversité et de différence au sein de la société ne renvoient pas seulement aux différences qui existent entre les individus, mais aussi à l'idée qu'ils ont en partage les mêmes chances dans la vie ou le même destin que certains, mais qu'ils se distinguent d'autres individus. A cet égard, les différences de nationalité, de sexe, de religion ou de race attribuées à la naissance ont des conséquences durables tant pour les individus qu'en termes de différenciation sociale. Les Américains associent souvent le terme « diversité sociale » à celui d'appartenance à un groupe ethnique (Hero 1998) mais, aujourd'hui, il est courant de l'appliquer d'une manière générale à tous les types de différences sociales (Anderson 1996).

La reconnaissance de la différence au sein de la société confère à ceux qui partagent une même identité des chances analogues dans la vie. Pour toutes sortes de raisons, les gouvernements, les entreprises et les individus considèrent comme un tout les personnes partageant la même identité et emploient fréquemment le terme générique de « minorité » pour les désigner. Mais il s'agit en fait d'un vestige de l'époque où la société se définissait comme une structure sociale divisée en classes, les minorités échappant à la norme. Dans cette acception, on peut difficilement dire que les femmes, les automobilistes, les détenteurs d'armes à feu, les internautes, les Noirs, les Britanniques et les scientifiques constituent des minorités. En fait, on peut tous les qualifier « d'identités ».

De surcroît, les identités sont aujourd'hui les espaces potentiellement viables d'un sentiment collectif qui peut être mobilisé à des fins politiques, tout comme cela s'est fait autour de la notion de classe. Si, pour les élites dirigeantes du début du siècle, le problème en termes de société consistait à endiguer l'élan de solidarité de la classe ouvrière, la principale question qui se pose aujourd'hui,



© OCDE 2001

en matière de gouvernance, est de perpétuer l'ordre social alors que coexistent de multiples identités antagoniques. Pour ce faire, il convient d'utiliser des méthodes de traitement des affaires sociales très différentes et de recourir à d'autres méthodes d'analyse sociologique.

Une fois que l'on a admis que les identités sont des espaces potentiels de solidarité, la société nationale cesse d'être le cadre exclusif de la mobilisation politique. Le terme de « communauté » ne renvoie plus alors simplement au fait de résider dans une zone locale mais aussi à des métiers, des croyances, des orientations sexuelles et des modes de vie. Aucune de ces communautés n'est intrinsèquement confinée dans une société nationale par des frontières territoriales. Pour les identités, l'État-nation est un prestataire de services local tandis que la société est planétaire.

L'Ère planétaire se caractérise aussi par d'autres configurations des relations sociales. La société de l'État-nation est un ensemble de liens culturels, économiques, politiques et technologiques entre des individus, « pays » étant un terme qui, quoique vague, permet effectivement de l'exprimer. La nature extrêmement vague de ce faisceau de relations attire l'attention sur d'autres ensembles de facteurs de similitude dont la solidité et l'histoire diffèrent – ménages, écoles, usines, villes, régions. Dans un contexte mondial, ils acquièrent une nouvelle autonomie. C'est ainsi que des régions comme la Silicon Valley acquièrent une identité planétaire en tant que « haut lieu » de l'activité économique, et que des villes comme New York prennent une dimension planétaire dans leurs fonctions économiques (Sassen, 1991). Si l'on adapte la suggestion formulée par Bruno Latour (1993), nous pouvons qualifier ces ensembles de collectivités. Au niveau interne, leurs relations sont locales mais, au niveau externe, elles sont planétaires. Pour l'État, ils représentent le monde réel.

Notre expérience des États-nations nous permet de comprendre que les relations sociales entre les individus ne s'arrêtent pas aux frontières délimitant les collectivités. En fait, ce sont les individus qui relient les collectivités entre elles grâce aux liens qu'ils tissent par delà les frontières, en quadrillant la Planète avec leurs réseaux. L'idée de réseau social s'est répandue en premier lieu dans les études anthropologiques sur les liens de parenté, puis dans les études sur l'influence et les marchés. Aujourd'hui, l'Internet marque l'apothéose du pouvoir des réseaux sur le plan technologique.

Manuel Castells (1996) voit dans les réseaux la caractéristique qui définit la société contemporaine. Réseaux, collectivités et identités sont des aspects inhérents à la société humaine, partout dans le monde mais, désormais, il faut en tenir compte d'emblée dans toute analyse essayant d'appréhender la nature particulière de la société planétaire. Tout trois dépendent à des degrés divers d'une unité d'analyse encore plus élémentaire : la relation sociale.



© OCDE 2001

Au lieu de considérer les identités comme la cause du conflit contemporain entre individu et société, on peut les considérer comme des relations sociales potentielles, un pouvoir dans le contexte de la gouvernance. Les Blancs, les femmes, les Noirs, les hommes, les homosexuels, les Hispano-américains, les Arabes, les personnes âgées, les adolescents, les migrants et les fonctionnaires sont, dans le discours contemporain, des « identités » susceptibles de se mobiliser pour des causes qu'ils auront eux-mêmes déterminées. Les identités peuvent constituer les bases d'un organisme collectif et, en tant que telles, opérer par l'intermédiaire d'institutions sociales établies ou entrer en conflit avec elles.

Ces dernières années, un regain d'intérêt a été porté aux institutions par le droit, l'économie, les sciences politiques et l'étude des relations internationales. En sociologie, Anthony Giddens (1984) considère que ce concept est essentiel pour expliquer comment la société se perpétue. Les institutions renvoient à des pratiques sociales universelles, largement admises. Dans le contexte de la gouvernance de la diversité sociale, les institutions se confondent avec l'État, y compris sur le plan du droit, du mariage, et de la propriété, et semblent constituer sa « chasse gardée ». Le marché lui-même ne peut exister en l'absence d'État. Celui-ci est l'institution qui régule les autres institutions, mais il n'a pas de centre propre. Même le gouvernement ne peut être considéré comme le centre de l'État. Les institutions sont façonnées par les pratiques auxquelles sont soumis des organismes tels que les administrations, les entreprises, les associations et les citoyens.

Le terme « institution » a pu prêter à confusion lorsqu'il était utilisé pour désigner les grands domaines de la vie publique, dont l'économie, l'éducation, la culture, la religion ou la politique. A une époque, chacun de ces domaines était considéré comme nécessaire au fonctionnement de la société, que l'on assimilait à l'État-nation. Dans la période de l'après-guerre froide, il nous faut reconnaître que ce sont avant tout des sphères de vie pour les individus, où ceux-ci s'associent à d'autres dans l'exercice de leur créativité. La nation n'est pas le centre de leurs préoccupations, ni la condition de base pour que ces sphères de vie existent.

Qu'ils soient collectifs ou individuels, les organismes obtiendront un maximum de résultats s'ils font fi des frontières, même s'ils doivent d'abord être reconnus et intégrés par le biais des institutions juridiques de l'État-nation. A l'instar des droits de la personne, les capacités humaines ne sont pas intrinsèquement nationales, ni dans leur origine, ni dans le champ d'application. L'un des principaux enjeux de la gouvernance pour les années à venir sera de mettre en place des institutions à la hauteur de ces capacités. En d'autres termes, il faudra imprimer une nouvelle forme à l'État.



© OCDE 2001

## 5. Actualisation du concept d'État

En dépit de la transformation planétaire, le concept d'État que l'on retient demeure celui qui a été forgé au feu des rivalités entre États-nations au début du siècle dernier. Selon Max Weber, l'État moderne s'articule autour du monopole de l'utilisation légitime de la force sur un territoire défini. C'est ainsi que les sociologues exprimaient la prétention de l'État-nation à exercer sa souveraineté. Mais il est temps d'actualiser ce concept en fonction du contexte du monde contemporain.

Même à son époque, la formulation adoptée par Weber déformait la réalité. Elle ne rendait pas compte du fait que, sous diverses formes, la force était et demeure un recours légitime au sein des familles, sur le lieu de travail et dans la sphère publique. De nos jours, l'usage de la force dans la vie publique a régressé dans la plupart des pays de l'OCDE. Maintenant, si nous considérons la manière dont la force collective, la force militaire, s'est organisée, nous constatons qu'elle a évolué pour donner naissance à une alliance internationale, au sein de laquelle il est difficile de dissocier les armées des différents pays. Mais, pour assurer la sécurité collective, il faut effectivement confier le maintien de l'ordre mondial à une force transnationale.

Les États-nations ont pour points communs une existence fondée sur le droit ainsi que des droits de souveraineté qu'ils se reconnaissent réciproquement. Or, c'est précisément cette réciprocité qui inspire le discours sur une gouvernance embrassant toute la planète et sur la création d'institutions rassemblant les gouvernements au sein de structures politiques mondiales interconnectées. Pour certains, elle semble promettre l'avènement d'un gouvernement mondial.

Ici, la circonspection est néanmoins de mise. En effet, la structure mondiale que constituent les institutions internationales, dont les Nations Unies, est le résultat fortuit d'un concours de circonstances historiques qui auraient pu tout aussi bien déboucher sur autre chose. Elle ne représente pas le summum de la rationalité et, en cas de litige entre elle et les États-nations, l'opinion internationale est le seul tribunal devant lequel porter l'affaire. Néanmoins, elle met en évidence la limitation toujours plus poussée, sur le plan concret, de la souveraineté qui va de pair avec l'interdépendance économique et technologique. C'est le « déclin de l'État-nation » dont on nous rebat les oreilles mais, en fait, c'est surtout la désagrégation du contenu national de l'État.

En soi, l'État est une abstraction dont nous modifions la représentation concrète pour l'adapter aux circonstances. Exprimé en termes généraux et abstraits, l'État est le moyen de dispenser à bon escient des biens publics, ce qui passe par une multiplicité d'organismes de contrôle, toutes sortes de biens et différentes formes de coercition. Concrètement, les États-nations – ou, plus précisément, les États territoriaux – demeurent les principales structures capables d'abriter l'État, et les gouvernements en sont les tout premiers représentants.



© OCDE 2001

Mais dans le monde actuel, il existe d'autres organismes qui peuvent s'associer aux gouvernements pour dispenser des biens publics. Les citoyens, les organisations sans but lucratif et les entreprises transforment l'articulation entre État et société et impriment une nouvelle forme à l'ancien clivage public-privé.

Ces organismes s'emploient également à contrer les justifications positivistes fondées sur le pouvoir, sur lesquelles repose la doctrine de la souveraineté de l'État-nation. Ils invoquent fréquemment le droit et les conventions internationales, notamment les droits de la personne et le droit de commercer, pour s'opposer aux gouvernements nationaux. Justice et pouvoir ne peuvent alors éviter le conflit. Ces deux courants de pensée peuvent certes revendiquer des victoires mais, dans notre monde actuel ce sont des victoires à la Pyrrhus. Ainsi, lorsqu'ils intègrent des conventions internationales dans la législation de leur pays, les gouvernements prétendent conserver leur souveraineté alors qu'en fait, ils cèdent une partie de leurs prérogatives à une juridiction extra-territoriale. A l'inverse, les organismes internationaux élaborent de nouveaux accords contraignants et prononcent des jugements mais doivent s'en remettre aux organismes nationaux pour les faire appliquer.

La contradiction entre force locale et principe universel est le moteur du changement institutionnel. Lorsque les États territoriaux sont durablement liés, souvent de manière véritablement indissociable, par un système plus large, la nation en tant que vecteur de l'action des pouvoirs publics doit céder devant une rationalité qui la dépasse. Ils ne peuvent s'opposer ni aux marchés ni aux lois. Le fait même qu'ils aient souscrit à des accords plus larges témoigne de la perte de leur souveraineté. Le fédéralisme planétaire est une réalité qui prend corps même s'il est loin d'être achevé.

Il est très peu probable qu'un gouvernement planétaire voie le jour mais ce constat ne doit pas entraver notre réflexion sur l'avènement d'un État ou d'un système mondial. Les gouvernements sont les acteurs des États mais, au fond, il n'est pas nécessaire que chaque État s'organise autour d'un organe central unique. L'État territorial compte un grand nombre d'acteurs : collectivités locales, entreprises publiques, forces de l'ordre, écoles et musées. Selon le même modèle, l'État mondial compte un certain nombre d'organes subsidiaires et un organe central : les Nations Unies. Mais comme le fait remarquer Wolfgang Reinecke (1998), cela revient à « gouverner sans gouvernement ». Les fédérations, qui recouvrent des réalités complexes où s'exercent le principe de subsidiarité et l'autonomie, peuvent prendre des formes diverses. Or, avec l'interdépendance croissante des États territoriaux, est en train de prendre forme une fédération planétaire au sein de laquelle les alliances régionales seront des organes subsidiaires. C'est à l'occasion de cette transformation de l'État à l'échelle mondiale que le gouvernement se mue en gouvernance.



© OCDE 2001

## 6. Du gouvernement à la gouvernance

Compte tenu de la diversité sociale, de la nécessité de repenser la société et de moderniser l'organisation de l'État, la gouvernance a une mission centrale et stratégique à accomplir. C'est précisément ce dont parlions précédemment en nous référant au renouvellement permanent que la diversité sociale exige de la gouvernance. Pour les responsables de ce processus, les deux principales préoccupations sont de savoir comment organiser de façon optimale les organismes collectifs appropriés et quelle contribution le citoyen peut apporter. Ces deux questions sont examinées ici dans l'argumentation sur la nouvelle organisation du clivage public-privé et la citoyenneté performative. Dans la section qui suit, nous examinerons l'enjeu que constitue la diversité sociale pour lequel la gouvernance n'a pas encore trouvé de solution appropriée.

### *Réduire la fracture public-privé*

On peut affirmer, sans risque de se tromper, qu'au cours de la période moderne, aucune mission n'a été considérée comme trop sublime ou trop dérisoire pour n'être pas intégrée, à un moment ou à un autre, dans le domaine public et être appuyée par l'État. Que ce soit la religion en Angleterre, la reproduction humaine dans l'Allemagne nazie, l'exploration de l'espace aux États-Unis ou la préservation de la pureté de la langue en France, toutes ces missions ont été accomplies par l'État (bien qu'elles n'aient rien en commun).

A l'inverse, toute mission que l'État assumait par le passé et qui, à un moment donné, est passée au secteur privé – sauf, par définition, le fait de dispenser des biens à titre privé – justifie que ce secteur prétende avoir sa part des prérogatives de l'État. Cela étant, aucune mission n'est, par essence, du domaine public ou du domaine privé, et ce sont les différences de traditions et de circonstances (et non d'autres modes de raisonnement) qui expliquent pourquoi la part des dépenses de l'État dans le PIB des économies nationales varie dans une fourchette qui va de 35 % aux États-Unis à 60 % en Suède.

Les questions d'équilibre et d'ampleur des activités de l'État doivent être replacées dans leur contexte, et étudiées par rapport à des expériences particulières du passé. Par conséquent, la privatisation progresse aussi en fonction de la conjoncture du moment. La différence que l'on a pu observer dans les années 80 et 90 tient au fait que les critères d'efficience économique ont prévalu nettement plus que les considérations de justice sociale pour faire pencher la balance vers le dessaisissement de certaines tâches. A titre d'exemple, la concurrence économique entre les États-nations les a conduits à limiter leur participation directe à la production lorsque celle-ci s'est révélée moins efficiente. L'économie internationale offre des critères pour mesure l'efficience des dépenses de l'État. Elle fixe aussi des limites à l'augmentation de ses recettes. Dans un État démocratique, le succès



© OCDE 2001

électoral est la sanction ultime des décisions concernant les impôts et les profits mais, dès lors que les frontières sont ouvertes, les États ne peuvent suivre une ligne d'action différente de celle de leurs voisins par crainte d'une érosion des revenus et d'un alourdissement du fardeau fiscal pour les contribuables.

C'est la relation entre impôts, dépenses de l'État et richesse relative des nations qui a constitué le principal sujet de préoccupation du fondateur de l'économie moderne, Adam Smith. Son ouvrage intitulé *La Richesse des Nations* (1776) fixe les termes du débat ultérieur sur la frontière séparant le domaine public du domaine privé. De son point de vue, les obligations des États souverains se limitent à assurer la défense, faire régner la justice au plan interne, et entretenir les ouvrages et institutions publics, en particulier ceux qui sont destinés au commerce et à l'éducation.

Toutefois, vers la fin de l'ère moderne, lorsque T.H. Marshall (1964) théorisa de manière cohérente la citoyenneté sociale, l'État-nation était également censé fonder la base productive de la société et assurer la sécurité économique à ses citoyens, tout au long de leur vie. L'État Providence est venu réparer la fracture entre les classes qui avait préoccupé les élites dirigeantes des États-nations, en étendant la propriété publique aux moyens de production et en prenant des dispositions à son niveau pour assurer le bien-être privé.

En même temps que les activités de l'État s'élargissaient, les modes d'organisation évoluaient. Le revers de la citoyenneté sociale prônée par Marshall était l'arrivée en force de l'organisation bureaucratique dans l'entreprise comme au sein de l'État. C'est l'envergure massive des nouveaux projets nationaux – faisant jouer les mêmes principes d'organisation dans les entreprises et l'administration – qui a éclipsé la notion de clivage public-privé chère à Adam Smith. Progressivement, il est apparu que l'organisation collective de la société allait donner une réalité aux sinistres prédictions de Max Weber, à savoir l'avènement d'une immense cage bureaucratique emprisonnant l'expérience humaine.

Le degré d'organisation croissant allant de pair avec l'extension des activités de l'État posait des problèmes de contrôle et remettait en question la démocratie représentative. Le paradoxe du développement moderne était que désormais, c'était la sphère publique qui échappait à tout contrôle. Le phénomène était d'autant plus incongru que le fonctionnement des entreprises faisait de plus en plus l'objet d'une surveillance de la part des pouvoirs publics. L'État considérait qu'il était de son devoir de veiller à la transparence de leur organisation collective. Ce qui, désormais, relevait du domaine public était l'ensemble des collectivités, quel qu'en soit le propriétaire, et le domaine privé ne recouvrait plus que l'individuel et le personnel. Ainsi, la chute de l'homme public (Sennett, 1977) a-t-elle coïncidé avec l'émergence de l'État-entreprise.



© OCDE 2001

De ce point de vue, la participation du secteur des entreprises dans la gouvernance d'aujourd'hui n'est que la dernière phase d'un engagement de longue date, observé plus qu'occasionnellement par Marx, et non le produit du néolibéralisme de la fin du XXe siècle. Le secteur des entreprises a toujours été hybride, à la fois public et privé et, depuis l'invention de l'entreprise publique constituée en société, entretient des relations étroites avec l'État. La théorie du gouvernement d'entreprise est axée sur des questions telles que la responsabilité des dirigeants à l'égard des actionnaires et d'autres parties prenantes, les élections, ainsi que les règlements comptables et de vérification des comptes, toutes questions qui relèvent du domaine des pouvoirs publics. C'est parce que les entreprises étaient très proches de l'État sur le plan de l'organisation qu'elles ont trouvé le moyen d'amener celui-ci à adopter la nouvelle gouvernance.

Les partisans de la refondation du gouvernement ne demandent plus aujourd'hui « moins d'État » ou « plus d'État » mais une meilleure gouvernance (Osborne et Baebler, 1993, p. 24). Ses prosélytes sont (il convient de le souligner) les professions libérales, les consultants et les journalistes et non les professeurs d'université ou les philosophes, ce qui, en soi, remet en question les hypothèses du passé, lorsque gouvernement était synonyme de bureaucratie, d'organisation hiérarchique, de dirigisme, de réglementation, de dossiers papier et de promotion à l'ancienneté. Mais, à cet égard, la grande entreprise n'était pas très différente. Plus le temps passe et moins nous avons de raisons de penser que l'État-nation se distingue de l'entreprise. Comme les États-nations, les entreprises scrutent leur environnement, identifient des menaces, élaborent des politiques, définissent des orientations et renforcent leurs capacités.

Pourtant, qu'elles soient étatiques ou non étatiques, les organisations ont toutes connu une transformation générale à l'occasion de laquelle la pyramide hiérarchique a été arasée, l'autorité est devenue moins autoritaire, et la participation moins rigide. Dans cette mesure, nous pouvons qualifier le mode d'organisation contemporain de postmoderne (Bergquist, 1993, Albrow, 1997). La gouvernance s'est développée en tirant parti de la refondation de l'entreprise, non en tant que monolithe bureaucratique comme on l'envisageait dans les années 50, mais sous forme de possibilités d'auto-régulation et de réorientation de l'investissement en capital, axées sur la technologie et les ressources humaines. La structure organisationnelle n'est plus figée une fois pour toutes, elle n'est plus qu'un élément subordonné à la recherche du profit.

Ce profond bouleversement du travail, de l'organisation et de la société ne résulte pas d'un seul facteur. De toute évidence, le changement est à la fois d'ordre stratégique, politique et économique. Dans le domaine militaire, par exemple, l'une de ses conséquences essentielles est qu'il n'est plus aussi nécessaire de recourir à la conscription de masse. C'est la science et non la discipline qui constitue désormais l'articulation entre la société et l'armée. Comme nous



© OCDE 2001

l'avons vu précédemment, l'exécution des desseins politiques du gouvernement central ne passe plus systématiquement par la mobilisation des individus autour de projets nationaux. Enfin, l'informatisation de la production et la création de nouveaux métiers dans les services rendent les flux de connaissances plus importants que les ordres.

Globalement donc, le passage du gouvernement à la gouvernance a pour corollaires la décentralisation, la flexibilité, la professionnalisation, ainsi que des formes de pouvoir fondées sur la réputation et la démonstration de compétences et non sur un contrôle coercitif. La position de dirigeant s'acquiert en donnant l'exemple et en encourageant les autres. Dans le même temps, l'information circule de manière transversale, non seulement à l'intérieur de l'administration et au sein des entreprises et associations mais aussi en traversant leurs frontières. Le réseau constitue le modèle d'organisation pour l'ensemble de la société. Entre la diversité de la société et la nouvelle manière d'assurer la gouvernance, il existe des ressemblances. La diversité oblige à reconnaître l'existence d'autres solutions possibles et la recherche de ces solutions est indispensable pour trouver des solutions commerciales imposées par l'efficience.

L'informatisation progresse parallèlement à l'évolution des modes d'organisation. A l'origine considéré comme un moyen incontournable d'étoffer les bases de données et de renforcer la centralisation du contrôle, l'ordinateur facilite aujourd'hui l'accès des citoyens à l'information et permet la transmission interactive de messages et de données au sein des différents organismes et entre eux. Simultanément, l'interchangeabilité à diverses fins des Numéros Personnels d'Identification figurant sur les passeports, cartes d'identité, cartes de crédit, comptes bancaires et permis de conduire, et la possibilité de les regrouper sur une carte à puce permet une ingérence sans précédent dans la vie privée des individus. L'économie du savoir connaît aussi bien ses consommateurs que ses facteurs de production, ses produits et la rentabilité des investissements. Mais c'est précisément la diversité des identités des consommateurs qui rend le savoir aussi précieux et important pour la gouvernance qu'il l'est pour l'entreprise.

La flexibilité qui caractérise aussi bien l'État que l'entreprise va de pair avec une modification de l'évolution des carrières : les individus ayant des compétences spécialisées ou l'expérience des affaires entrent et sortent de l'administration, des entreprises et des associations car le statut de fonctionnaire est désormais moins prisé et l'on cherche moins à faire carrière à vie dans la fonction publique. Quant aux nouvelles technologies, elles font fi des frontières qui séparaient traditionnellement les différents métiers. Elles en ont fait naître de nouveaux et imposent à tous, employeurs comme employés, de faire preuve de flexibilité. Cette nouvelle exigence de flexibilité se retrouve aussi dans les organismes et dans les modes de prestation. Le fait que le contrôle exercé par l'État ne soit plus fondé sur la coercition mais sur le savoir rend ses frontières



© OCDE 2001

perméables et permet à d'autres acteurs de participer à l'exercice du pouvoir. La coercition érige des frontières tandis que le savoir les ignore. En outre, le fait que l'État encourage les citoyens à assumer des responsabilités est une forme de cooptation qui leur permet d'exercer des fonctions autrefois réservées à celui-ci.

L'idée de responsabilité s'inscrit au cœur de la gouvernance. Elle est le pendant de la nouvelle autorité, fondée sur la capacité de diriger légitimée par l'exemple et non sur le diktat (Sennett, 1980, Albrow, 1997). Cette autorité qui ne peut se limiter à un cadre étroit repose sur le consentement public, en ce sens qu'elle s'exerce au grand jour. Exercer l'autorité dans le secret est un oxymoron. Cette acception plus large du terme « public » remet en question les définitions restrictives du terme « État ». Elle fait de la fourniture de biens publics une question qui relève du domaine public.

Impulsée par des notions de choix public et par la résistance au relèvement de la fiscalité, la refondation du gouvernement a amené l'État à adopter des mesures de performance, la gestion par objectifs et la planification stratégique, tout comme le fait l'entreprise. L'utilisation rationnelle des deniers publics est désormais, pour l'État, un impératif de fonctionnement au même titre que la recherche du profit pour l'entreprise commerciale.

Il subsiste pourtant une différence fondamentale entre l'entreprise – dont le devoir est d'accumuler les profits pour servir ses actionnaires – et un organisme public – dont le devoir est de dépenser les deniers publics de manière judicieuse et efficiente. On cite leur collaboration comme un exemple de la nouvelle flexibilité. Mais, dans une l'organisation, faire preuve de flexibilité peut aussi vouloir dire passer outre des procédures institutionnelles établies et connues du public. Les moyens facilitant le passage d'un emploi dans le secteur privé à la fonction publique et inversement peuvent aboutir à des arrangements opaques qui bafouent à la fois l'obligation démocratique de rendre des comptes et le gouvernement d'entreprise : on dit alors que le gouvernement « verrouille » (Roberts, 2000).

La multiplication des transferts de la fonction publique aux entreprises, facilitée par la similitude du travail sur le plan technique, peut aisément conduire à la conversion du savoir acquis à l'occasion de son travail en secret professionnel, ce qui ouvre des possibilités pour l'individu de réaliser des gains bien supérieurs au montant de son salaire habituel. Managérialisme et technocratie sont des termes trop faibles pour exprimer ce phénomène. « Ploutocratie du savoir » correspond mieux à la réalité.

Les nouvelles similitudes entre l'emploi dans la fonction publique et dans le secteur privé font qu'il est d'autant plus important pour les institutions de réguler les deux, de servir la population dans son ensemble et non quelques couches sociales privilégiées.



© OCDE 2001

### Citoyenneté « *performative* »

En luttant contre l'appropriation de la gouvernance par les professionnels de la fonction, le citoyen devient agent critique et la question se pose de la propriété. Hindi Schachter (1997) rappelle qu'à une époque (entre 1907 et 1914) aux États-Unis, « pour une citoyenneté efficiente » était le mode d'ordre de la réforme de l'administration. Elle soutient fort justement que, pour refonder le gouvernement, il faut trouver une nouvelle métaphore définissant le citoyen, qui devient actionnaire et non plus client, ce qui nous amène à réfléchir à la relation entre institutions et gouvernance.

Seule la société au sens général peut être propriétaire des institutions. En d'autres termes, les institutions ne peuvent appartenir à personne en particulier. Les organismes gouvernementaux ne peuvent jamais se les approprier. Par conséquent, nul ne peut être propriétaire de l'institution qu'est la propriété et encore, à condition qu'il existe quelque chose que l'on puisse appeler « propriété ». On peut s'approprier des biens matériels et immatériels mais pas les institutions. En conséquence, le citoyen actionnaire n'est qu'un acteur de l'intérêt public et doit toujours veiller à ce que la propriété publique ne soit pas détournée. En même temps, les institutions ne bénéficient d'un soutien que dans la mesure où les individus les respectent dans leurs pratiques. Qu'il soit plus ou moins tributaire de son pouvoir de coercition, l'État ne peut exister que si les individus accomplissent leur devoir envers lui en tant qu'agents directs, ou bien en tant qu'électeurs, contribuables ou simplement citoyens respectueux de la loi.

Le citoyen militant défend les droits civils de manière constructive, dans l'intérêt de la collectivité. En revanche, le citoyen consommateur a mauvaise presse. Pourtant, en dépit de leur niveau d'instruction, héritage de l'État-nation, les citoyens continuent d'attendre de l'État qu'il mette en place l'infrastructure institutionnelle dans laquelle vivre au quotidien même s'il ne leur demande plus de participer à un grand projet national. En tant que consommateurs, les citoyens utilisent l'infrastructure sociale mise en place par l'État comme un espace dans lequel ils peuvent choisir leur culture, leur religion, leurs loisirs, leurs activités sportives, leurs voyages et leur mode de vie. Ils comptent sur l'État pour gérer le marché du travail, l'éducation et le logement. Leurs exigences ponctuent le discours de l'État et justifient son intervention.

De surcroît, les citoyens ne sont pas restés inactifs et ont cherché à combler le vide laissé par l'abandon des projets nationaux en se mobilisant pour obtenir des terrains de jeu (dont la fourniture relevait auparavant du secteur public), sauver les forêts tropicales, lutter contre l'apartheid, militer pour ou contre la réglementation des armes à feu. Ce faisant, ils agissent en tant qu'agents responsables, participant à une démocratie discursive (Dryzeck 1990). A ce titre, ils s'intéressent à ce qui se passe au-delà des frontières de leur pays et se



© OCDE 2001

mobilisent pour défendre des causes planétaires : droits de la personne, paix, droits de l'enfant et environnement. Jamais le sentiment de responsabilité collective pour la défense de ce que Ronald Inglehart (1990) appelle nos valeurs post-matérialistes n'a été aussi fort. Quand les dirigeants des pays appellent les citoyens à se responsabiliser davantage, ils oublient de considérer que le domaine public est désormais transnational.

Pour inciter les citoyens à accomplir leur devoir et à défendre les causes sur lesquelles ils se sentent obligés de s'engager, il faut faire appel à leur sens des responsabilités. Cela ne les incite pas nécessairement à être patriotes. Mais en même temps, l'individu se retrouve investi de pouvoirs qui appartenaient à l'État. L'un des plus importants courants de la pensée politique occidentale insiste sur le fait que l'État n'est pas un monstre tout-puissant face à l'individu mais qu'il s'incarne au travers de certaines pratiques telles que le droit de vote et l'obligation de s'acquitter de ses impôts, par exemple. Si ces pratiques tombent en désuétude, l'État disparaît avec elles. Le citoyen responsable est donc acteur de l'État. Dans le même ordre d'idées, le droit de libre association, lorsqu'il est exercé, est un acte citoyen, l'appropriation d'un bien public, même s'il se limite à de manifestations de rue. Vu sous cet angle, que ce soit dans les rues de Seattle ou pendant les délibérations de l'OMC, l'État mondial est en marche.

Lorsque les citoyens adhèrent à des associations de défense de leurs intérêts ou à des organisations qui militent pour l'obtention de biens publics, c'est la voix de ce que Daniel Bell (1973) appelle le « troisième secteur » ou, (depuis les années 80) la « société civile » qui se fait entendre. Aucune de ces deux formules ne convient pour exprimer tout le potentiel qu'offre aux citoyens le fait de s'organiser. La nouvelle citoyenneté génère constamment de nouvelles conceptions de la société parce qu'elle exprime la diversité sociale. Elle n'est pas un « troisième secteur » mais le fondement de tout secteur, quel qu'il soit. Elle est la « société civile », non pas dans sa version aseptisée des années 1990, mais telle qu'elle existait dans les années 1770, c'est-à-dire l'affirmation par des moyens pacifiques des valeurs politiques de la civilisation.

Dans le passé, l'administration publique et l'entreprise ont pu refuser la participation du citoyen au motif qu'il ne possédait pas le professionnalisme ni la capacité d'organisation nécessaire[4]. Dans la nouvelle société du savoir, les citoyens mettent leur savoir professionnel au service du public, dans la rue ou sur l'Internet. Ils peuvent se mobiliser autour d'une identité aussi facilement que les marchés autour d'une marque. Dans la rue, ils revendiquent leur identité pour un public de médias planétaire. La « performativité » des revendications identitaires (Nealon 1998) et les indicateurs de performance des entreprises publiques coexistent donc dans un même monde. Ils participent des mêmes transformations de l'État et de la société dès lors que la responsabilité publique s'exprime au travers, à la fois, des gouvernements, des entreprises et des citoyens.



© OCDE 2001

## 7. Les pays, la Planète et l'action des pouvoirs publics

En disant les choses simplement, la gouvernance est l'acceptation expresse de la diversité par l'État – formes plurielles d'organisation, multiplicité des choix de vie, souplesse des schémas d'organisation du travail, marchés libres. Il est donc tentant de la définir simplement comme une adaptation allant de soi mais nécessaire à l'évolution du monde. En fait, ce n'est pas si facile. Il se peut qu'il y ait des similitudes entre la flexibilité économiques et la diversité sociale mais les nouvelles technologies et la politique de l'identité se fondent sur des bases différentes et n'opèrent pas nécessairement de concert.

Vue de l'extérieur, la diversité est un mouvement perpétuel mais, vue de l'intérieur, c'est une lutte. La diversité sociale est le produit de la mobilisation des différences, de l'expression d'identités qui ne faisaient pas entendre leur voix auparavant, ou de l'expression de voix nouvelles. La diversité n'est pas l'assimilation à un ordre social préexistant, mais un état de la société dans lequel l'ordre est constamment renégocié. Dans le cas de la politique de l'identité, la gouvernance exige de trouver le juste équilibre entre les revendications des différents groupes, en termes de contributions de chacun de ces groupes à l'économie ainsi qu'en termes de droits sociaux. Les droits des femmes n'auront pas le même poids selon qu'on les considère comme des consommatrices, des productrices ou des électrices. Ensuite, il faut les peser par rapport à ceux des hommes, des personnes âgées, des employeurs, des immigrants, etc. Le processus budgétaire consiste par conséquent à procéder à un réglage fin des différentes composantes de la société.

La gouvernance est une renégociation permanente mais fructueuse. Mais que se passe-t-il si ce processus n'aboutit pas ? Quand la gouvernance se solde par un échec, c'est que l'on est pas parvenu à négocier les identités, surtout parce qu'on s'est accroché à la préservation des modèles anciens, et que l'on a été incapable de s'adapter aux nouvelles conditions du monde. Très souvent, la défaillance de la gouvernance est qualifiée de phase terminale de la vie de l'État-nation face à la mondialisation. En fait, l'État-nation s'est mué en organisme au sein du corps institutionnel mondial. Désormais, il est tout simplement le « pays ».

Au cours des deux dernières décennies, on a assisté à un nouveau remaniement des limites entre secteur public et secteur privé, qui s'inscrit dans un cadre mondial également nouveau, à savoir la Planète. Les grandes sphères de la vie ont été dissociées de l'État-nation. Les réseaux s'étendent par delà les frontières, les institutions sont devenues transnationales et ce n'est plus l'administration mais les organismes qui fournissent les biens publics. Dans ce contexte, la manière dont les pays sont dirigés fait l'objet d'une surveillance constante, de l'extérieur comme de l'intérieur. Les dirigeants clairvoyants ont compris que le succès de la gouvernance passe par le repositionnement des pays par rapport à la Planète. Dès lors, c'est le pays et non l'État-nation qui devient un organisme au sein du corps institutionnel mondial.



© OCDE 2001

### *Fracture et exclusion sociales*

Pour les besoins de notre réflexion, il n'est pas inutile de rappeler une ancienne théorie de l'intégration de la société de l'État-nation. Selon cette théorie, l'ordre social dépend de l'établissement d'une division sociale du travail, c'est-à-dire d'une hiérarchisation des statuts professionnels. Une société peut être plurielle, hétérogène en termes de religion, d'appartenance ethnique ou de langue mais elle demeure intégrée s'il y a consensus sur un certain nombre de valeurs fondamentales. Le rêve américain – celui d'un creuset où les immigrants fusionneraient en une seule nation – en est l'archétype.

Toujours d'après cette théorie, l'État-nation européen, bien que menacé par la lutte des classes, endiguait les conflits du fait de son institutionnalisation. Le *Mitbestimmung* allemand, c'est-à-dire la possibilité pour les partenaires sociaux d'opérer des choix en concertation, en était l'exemple le plus représentatif. En dépit de la différence dans leur mode d'organisation fédérale, les États-Unis et la République fédérale allemande étaient les exemples les plus caractéristiques de l'État-nation, créatures de la modernité. Si une menace pesait sur leur existence, elle venait de l'extérieur. A l'intérieur, l'ordre régnait.

Toutefois cette belle unité a connu quelques accrocs, dont le mouvement des droits civils aux États-Unis ou le *Gastarbeiter* turc en RFA. Quand vinrent les années 1970, les questions de cette nature ont déclenché une réévaluation générale de la théorie de la société, et l'on a commencé à prendre en compte la notion de diversité. Néanmoins, la vieille théorie n'était pas enterrée. Deux concepts sont apparus qui l'ont revigorée : la fracture et l'exclusion sociales.

La notion de fracture renvoie à la rigidification des schémas de caractéristiques sociales partagées, ce qui conduit à séparer tel groupe d'individus de tel autre. La fracture peut se transformer en menace pour l'ordre social. Ainsi, le clivage entre les détenteurs du capital et les travailleurs dépourvus de patrimoine a gagné toute les sphères de vie et toutes les collectivités. L'État Providence, le *New Deal*, la *Great Society* ont été autant de parades face à cette menace. Tous ces concepts impliquaient de gérer la société dans le but de servir des objectifs nationaux plus importants et de demander aux citoyens de s'engager. En contrepartie, ils pouvaient prétendre obtenir davantage de droits en matière de sécurité, de bien-être, d'éducation et de santé.

Les fractures annulent certaines différences en en créant une nouvelle, plus aiguë. Ainsi, l'appartenance de classe masquait fréquemment les différences d'origine ethnique, de confession ou de langue mais celles-ci ont refait surface lorsque l'État-nation moderne s'est attaqué au problème de sa division interne en classes (Parkin, 1979). A titre d'exemples, nous pouvons citer les Québécois au Canada, le conflit en Irlande du Nord et les querelles linguistiques en Belgique.



© OCDE 2001

Les fractures que nous venons de mentionner résultent de processus sociaux qui existaient bien avant l'État-nation et que celui-ci s'est efforcé de supprimer ou d'endiguer, ou bien encore de la division économique du travail. Il existe pourtant une variante qui résulte du processus d'intégration sociale proprement dit. Comme l'a souligné Emile Durkheim (1893), la constitution d'une communauté autour de normes communes a obligatoirement pour corollaire la déviance, qui peut ou non engendrer la criminalité. Dans la société industrielle, le chômage chasse les individus de la classe à laquelle ils appartiennent, et ceux-ci deviennent ce que l'on a appelé des « marginaux ». La concentration à l'échelon local de facteurs tels que le chômage, la toxicomanie, la violence domestique et urbaine, les logements insalubres, l'échec scolaire et les conflits de voisinage crée des « zones de non-droit » dans les cités.

Pour les gouvernements des pays, la lutte contre ces maux pose un double problème : économique, car cela constitue une saignée dans les ressources et une perte de potentiel productif, mais aussi politique car la demande de rétablissement de l'ordre public se fait plus forte. Ces phénomènes témoignent, à n'en pas douter, d'une défaillance de l'État dans la poursuite de ses objectifs, dont l'éducation de base pour tous ou le plein emploi. Mais il faut chercher l'origine de cette défaillance dans la politique d'intégration qui fabrique des exclus de la société, comme n'importe quel défaut technique.

Le clivage ethnique et l'exclusion sociale sont un enjeu pour la gouvernance d'aujourd'hui quand celle-ci se montre incapable d'appréhender les limites inhérentes au statut de citoyen de l'État-nation. Limites de forme qui, par nature, engendrent la notion de non-citoyen, et limites de fond lorsqu'affrontant les forces économiques mondiales, l'État-nation ne parvient pas à répondre aux attentes qu'il a fait naître chez ses citoyens.

La citoyenneté demeure, après la loi proprement dite, l'institution majeure sur laquelle repose la gouvernance dans le monde contemporain. Mais elle est incapable d'apporter des solutions aux problèmes que pose son caractère exclusif. Si les obligations dont elle est assortie s'expriment généralement partout de la même manière, la citoyenneté reste habituellement limitée aux ressortissants d'un pays. L'État-nation a fait du droit à toutes sortes d'avantages la caractéristique première de la condition de citoyen : accès aux soins de santé, à l'éducation et à la sécurité pendant la vieillesse, mais aussi droit de participation à la vie politique.

Marshall (1964, p. 116) insiste sur le fait que cette notion de citoyenneté n'est pas simplement politique mais aussi sociale, quoiqu'elle se limite à une « population unie dans une seule et même civilisation » et que, par conséquent, elle ne tienne pas compte des problèmes de division ethnique existant à l'intérieur du pays ni des relations avec les résidents étrangers. Quand, de nos jours, on se préoccupe d'exclusion sociale, c'est-à-dire de défaut d'intégration dans la



© OCDE 2001

société, c'est précisément la notion de citoyenneté qui est en jeu (Berghman, 1995, p. 19). Les systèmes de droits sociaux sont indifférents aux clivages qu'engendre la condition de citoyen. En fait, dans la société planétaire, le clivage primordial est celui que constitue l'État-nation moderne, cette institution transnationale omniprésente, diverse en soi et source de divisions entre appartenances ethniques, religions et langues.

Dans notre cybermonde interdépendant, on peut difficilement empêcher les personnes et les idées de traverser les frontières. A l'intérieur des pays, la mise en place et le contrôle de l'infrastructure sociale constituent une préoccupation en matière de gouvernance. Dans une économie planétaire, les pouvoirs publics doivent répondre aux exigences des citoyens, qui entendent accéder en toute liberté au reste du monde, mais aussi répondre aux besoins des étrangers, qu'ils soient immigrants, travailleurs expatriés, touristes ou simples visiteurs. Aujourd'hui, il ne peut y avoir intégration nationale que dans un cadre planétaire.

Ainsi que le montre David Lockwood (1992), les deux grands sociologues ayant contribué – chacun à leur manière – à la théorie de l'intégration sociale, Marx et Durkheim, ont considéré le développement capitaliste comme un élément de fragilisation de l'ordre social, non pas parce qu'il engendre la division mais parce qu'il déstabilise l'ordre ancien. Longtemps, les sociétés se sont accommodées de divisions fondamentales sans s'effondrer : à cet égard, l'Inde constitue l'exemple le plus souvent cité. Le fait est que le développement capitaliste remet en question l'ancienne répartition des inégalités, en particulier la hiérarchie des statuts sociaux et les privilèges de toutes sortes établis de longue date.

Aucun des deux remèdes à ce nouveau désordre – l'appropriation collective de Marx ou les nouveaux liens de solidarité de Durkheim – n'envisageait une société planétaire ayant la croissance économique pour valeur primordiale, ni la reconstitution de la société comme problème permanent pour la gouvernance. Ces aspects de notre monde devenu planétaire sont en rupture totale avec les principes d'ordre social défendus par l'État-nation. Pour clarifier la nature de cette rupture, on pourra utilement se référer à une distinction très ancienne établie par la théorie sociologique :

Le terme « intégration sociale » renvoie aux liens qui se tissent entre les individus tandis que celui « d'intégration dans un système » renvoie aux articulations entre les institutions. L'argument majeur de la théorie intégrationniste de l'État-nation était que les institutions centrales étaient réservées aux seuls citoyens et, partant, engendraient l'intégration sociale. Mais de nos jours, les liens entre les individus résident dans les identités, les collectivités et les réseaux, toutes formes de sociétés non nationales et transnationales plus ou moins vastes. Les institutions sont les pratiques permettant aux individus de se mouvoir au sein de ces sociétés et de passer de l'une à l'autre.



© OCDE 2001

Si l'Institut international d'études sociales (1996) indique que les institutions, y compris la citoyenneté et les marchés, peuvent être source d'exclusions, il les traite comme des attributs de l'État-nation et omet de conclure que tous deux devraient être libéralisés. Il fait effectivement état d'un antagonisme entre mondialisation et démocratie, en ce sens que l'accroissement de l'interdépendance économique risque de saper les efforts déployés par les pays pour instituer des droits civils (p. 24). Or, c'est précisément le fait d'étendre les droits civils qui creuse un fossé encore plus large entre les citoyens et les non-citoyens. La question fondamentale est ici celle des droits de la personne.

Fracture et exclusion sociales sont deux concepts qui imputent les problèmes de la société de l'État-nation à des défaillances de la gouvernance, autrement dit à un excès de diversité menaçant l'intégration. Pour reprendre le jargon politique d'autrefois, elles incitent à prendre des mesures réactionnaires alors que la solution serait de s'efforcer de revenir au *statu quo ante*. Pour être progressistes, il nous faut admettre que la gouvernance n'est pas intrinsèquement nationale : elle est aussi non nationale et transnationale. La diversité trouve son origine par-delà l'État-nation et en dehors de celui-ci. C'est pourquoi les solutions à ce que l'on définit comme la fracture et l'exclusion sociales doivent être cherchées au-delà des frontières du territoire mais aussi au niveau local.

### *L'enjeu pour les pays*

L'une des affirmations qui revient le plus souvent dans le discours sur l'impact de la mondialisation est que celle-ci limite la palette de choix politiques dont disposent les États-nations et que ces derniers seront tous contraints de se rapprocher d'un même modèle. Dans les années 1960, on entendait dire la même chose à propos de l'industrialisme et de la convergence du capitalisme et du socialisme. En fait, chaque pays a son propre modèle. Par le passé, les États-Unis ont préféré recourir à des filets de protection sociale et au capitalisme social tandis que la République fédérale d'Allemagne optait pour un modèle de société ultra-conventionnée garanti par la Constitution, et le Royaume-Uni pour un système central d'assurance pour tout le pays. On sait que l'Union soviétique, et son système social contrôlé par l'État, se sont effondrés.

Certes, ces différents systèmes présentaient des caractéristiques communes. Dans les démocraties occidentales, le bien-être de l'individu au cours de sa vie a donné lieu à de savants calculs pour savoir quels seraient les coûts et les avantages, pour l'individu mais aussi pour l'État. Les retraités, les chômeurs, les handicapés, les familles avec enfants devinrent les identités d'une nouvelle diversité sociale, des catégories d'ayants droit.

Déterminer le dosage exact des mesures qui produiront le meilleur résultat en matière de stabilité économique, de croissance et de justice sociale est une



© OCDE 2001

question centrale dans la vie politique des social-démocraties. Dans les économies de marché, les droits sociaux sont financés par les impôts et le bien-être d'une personne est assuré par les dépenses d'une autre. Dans le processus politique, la gestion de l'économie et la répartition des avantages sociaux sont devenues indissociables.

A l'aube de l'ère planétaire, les gouvernements des pays qui promettent à leur citoyens prospérité et bien-être ne peuvent les priver de la liberté de se rendre à l'étranger, ni véritablement empêcher les travailleurs et les touristes étrangers de pénétrer sur leur territoire. Ils doivent accepter que des marques nationales deviennent la propriété d'entreprises étrangères. Ils doivent faire face à la demande des immigrés de bénéficier des avantages sociaux. Même lorsqu'on leur demande de faire preuve du sens des responsabilités, les citoyens vont placer leurs capitaux à l'étranger. Les gouvernants clament l'indépendance de leur pays mais n'en portent pas moins les affaires concernant les échanges et les droits de la personne devant des juridictions extérieures. Dans l'économie planétaire, la mise en place des structures institutionnelles indispensables à l'ordre social dans un contexte de diversité sociale est devenue une question transnationale.

Notre époque présente autant de tendances conflictuelles que n'importe quelle autre. L'État a constitué une classe de citoyens instruits pour répondre à des objectifs nationaux et leur a donné la possibilité d'adopter le mode de vie de leur choix. Mais en leur reconnaissant la qualité d'éléments constitutifs de la nation, il a perdu la maîtrise de leur culture. S'il a acquis une meilleure connaissance de l'économie et, comme le diraient les économistes, parce qu'il a acquis cette connaissance, l'économie lui échappe de plus en plus. L'intervention de l'État dans la société prend des formes toujours plus élaborées mais les forces qui la régissent échappent toujours davantage à son contrôle.

Tels sont les paradoxes de l'économie du savoir, qui est aussi une société du risque (Beck, 1992). Nos connaissances augmentent sans que l'étendue de notre ignorance en soit pour autant diminuée. Notre connaissance *de* l'économie *dans* une économie du savoir se limite au calcul de l'impact d'interventions qui restent modestes. A quel moment le cycle économique atteindra-t-il un pic ? Quels pays tireront leur épingle du jeu ? Où se situera le prochain point « chaud » sur la planète ? Toutes ces questions restent sans réponse.

Plus important encore, ce n'est pas en multipliant les tentatives de contrôle que l'on obtient les résultats souhaités. Là-dessus, tout le monde est d'accord. Cette prise de conscience salutaire débouche sur le concept de gouvernance, associant participation des citoyens et intervention des spécialistes en un véritable partenariat. Être responsable exige de faire preuve de discernement en cas d'incertitude, et l'exercice responsable de la gouvernance suppose le recours à toute la panoplie des organismes et agents existants. Nous ne savons peut-être pas quand



© OCDE 2001

aura lieu la prochaine récession, mais les dirigeants, les groupes de pression et les mères célibataires savent tous quel est l'impact d'un allégement fiscal sur les soins aux enfants. Chacun à leur manière, ils ont des responsabilités à assumer.

Cela dit, on sous-estime en permanence l'éventail des choix dont disposent les pouvoirs publics pour fournir une infrastructure sociale. Même lorsque la situation budgétaire est stable, le budget équilibré et l'inflation faible, le gouvernement n'en dispose pas moins d'un formidable éventail d'instruments pour mener sa politique : coercition, médias, législation, conventions, monnaies, licences, normes, taux d'intérêt, emplois dans la fonction publique, fiscalité, dépenses de santé, d'éducation, d'environnement et sécurité sociale. Et même lorsque les pouvoirs publics cessent de diriger la société, les instruments leur permettant de moduler leur action ne cessent de s'affiner.

En ce qui concerne les domaines d'action, le nouveau mode d'organisation facilite l'établissement de solutions interministérielles adaptées à la diversité des identités. Au Royaume-Uni, par exemple, ce sont les mesures d'intégration (*mainstreaming*) des mères élevant seules leurs enfants adoptées par le gouvernement dans le cadre d'une action concertée, et la création d'organismes spéciaux proches du centre de décision, tels que l'Unité contre l'exclusion sociale[5]. Étant donné que la fiscalité est le point de rencontre entre société, économie et gouvernement, le ministère de l'Économie (le Trésor) agissant en étroite collaboration avec de nouveaux organismes et départements, est devenu l'atelier détenant les outils permettant de gérer en finesse la diversité sociale du monde contemporain.

S'agissant de la nouvelle gouvernance, le discours sur la baisse générale des impôts et sur le niveau des dépenses publiques est généralement un moyen de faire diversion. L'important pour la gouvernance de la diversité est que, tout au long du cycle économique, les gouvernements établissent des budgets équilibrés, ce qui permet de redistribuer les avantages et les charges. En fait, toute mesure est à double tranchant, car ce qui est donné d'un côté est pris de l'autre.

S'agissant de la diversité ethnique et du rôle des femmes dans l'économie, les interventions sur le marché du travail constituent aussi des politiques sociales. Il s'agit alors de savoir s'il est plus pragmatique d'encourager le respect des bonnes pratiques par le biais la législation du travail, de mettre en place des programmes d'action corrective ou de laisser faire les forces du marché.

Parfois ce choix ne constitue pas un dilemme : il arrive que des forces différentes agissent dans le même sens. En situation de plein emploi, la perspective de réaliser des profits peut conduire des entreprises à proposer des emplois aux groupes défavorisés. Sur des marchés de l'emploi cloisonnés, une entreprise éclairée peut exploiter à son profit le parti pris de ceux qui refusent d'embaucher du personnel qualifié. Par ailleurs, pour des raisons budgétaires, les gouvernements sont incités à réduire les inégalités qui touchent certaines personnes sur le



© OCDE 2001

marché du travail du fait de leur appartenance ethnique. Pour ce faire, ils disposent de tout un choix de mesures. Ils ont notamment la possibilité de mettre en place des programmes de formation ciblant certains groupes ethniques et d'inscrire, dans la législation sur l'égalité des chances, des objectifs de recrutement de personnes appartenant à une minorité.

A l'intérieur des pays, l'éventail des choix d'action, l'hétérogénéité géographique des diversités et la multiplicité des organismes d'intervention se conjuguent pour produire des schémas de gouvernance et des résultats extrêmement divers. Il suffit d'observer les différences entre les cinquante États des États-Unis pour en venir à la conclusion que la diversité ethnique est un paramètre essentiel de leurs politiques et de leurs actions (Hero, 1998), mais aussi qu'il n'existe pas de modèle unique de gouvernance vers lequel tous tendraient. On s'accorde généralement à reconnaître que le pragmatisme a supplanté l'idéologie dans une sorte d'uniformité centriste. Or, rien n'est plus éloigné de la vérité. Échapper à l'alternative unidimensionnelle droite/gauche porte le choix politique dans une sphère où la politique de l'identité n'est que l'une des données du problème. Nous pouvons nous attendre à des différences toujours plus marquées entre des unités de toute sorte, locales, régionales ou nationales.

S'il en va ainsi dans un État régi par un système fédéral dont tous les éléments ont un patrimoine politique en commun, il n'y a vraiment pas de quoi s'étonner de retrouver le même schéma entre les différents pays du globe. Les différences entre pays constituent précisément la base de leurs avantages concurrentiels respectifs dans une économie mondialisée (Porter, 1990). En même temps, la diversité même des États-nations s'oppose à toute généralisation facile. Si Singapour et les États-Unis, la Chine et le Luxembourg sont tous des États souverains, faut-il s'étonner que leurs objectifs nationaux divergent et qu'ils présentent un tel degré de diversité au plan interne ? D'ailleurs, ce degré de diversité varie énormément même dans les pays comptant approximativement le même nombre d'habitants : nous en voulons pour exemple le Japon où une majorité écrasante de la population parle japonais tandis qu'au Nigeria, coexistent quelque 300 dialectes.

Aujourd'hui, l'enjeu pour les dirigeants consiste à positionner leur pays de manière à tirer parti de sa diversité sociale. Les identités ethniques fondent des relations sociales transcendant les frontières et susceptibles de lier les pays sur le plan à la fois économique et politique. Cela revient à bâtir une communauté politique qui ne fera pas d'exclus et tiendra compte de la diversité tout en conférant au pays l'identité qui le différenciera des autres. Le discours sur la responsabilité engage tout particulièrement ceux qui le tiennent, du haut de leur position hiérarchique. Désormais, les gouvernants sont responsables de l'image de leur pays à l'étranger et doivent reconnaître l'importance planétaire de l'image ainsi donnée. Ils sont par conséquent obligés de défendre les non-ressortissants présents sur leur



© OCDE 2001

territoire et s'exposent aux réactions nationalistes de leur propre électorat. La concurrence entre États territoriaux s'inscrit aujourd'hui dans le cadre d'une économie culturelle mondiale, où les images ont plus d'importance que les armes. Les institutions qui comptent dans cette concurrence pacifique sont celles qui jettent des ponts entre les pays et permettent à la diversité de s'épanouir partout.

### *Capital social et capital économique*

On constate fréquemment qu'il est plus difficile de construire ces ponts parce que les plans font resurgir des principes de conception datant de périodes plus anciennes. Or, il est difficile de concilier le caractère transnational des institutions avec les idées d'intégration sociale telle qu'on la concevait autrefois. Pourtant, la coopération transfrontières n'uniformise pas davantage les identités que le droit des sociétés ne produit des entreprises de même taille et de même forme, ou que le droit des brevets n'élimine les différences entre produits. Bien entendu, les intérêts seront rognés, en particulier pour ceux qui s'efforcent de préserver un pouvoir ou un privilège au plan local, mais les pays peuvent se différencier de manière plus effective dans un environnement transnational qu'ils auront créé d'un commun accord. Mondialisation et diversification sont des processus concomitants qui touchent les entreprises, les cultures et les pays.

Pour illustrer la persistance du vieux mode de pensée intégrationniste, on peut prendre un exemple, même si le concept lui-même est nouveau, à savoir l'idée du capital social, qui privilégie les notions de confiance en autrui, de réciprocité constructive et de coopération. Parallèlement aux idées de « troisième secteur », de « communauté » et de « société civile », ce concept a beaucoup contribué à redonner à la société sa dimension de facteur stratégique de l'action des pouvoirs publics. Il a été mis en exergue dans les sciences politiques (Putnam, 1995), l'économie (Dasgupta et Serageldin, 2000) ainsi qu'en sociologie par les théoriciens du choix rationnel (Coleman, 1990). Mais en dépit de ce regain d'intérêt, ce qu'il exclut est tout aussi important que ce qu'il inclut.

Comme Partha Dasgupta (2000) l'a fait remarquer, vouloir calculer le prix de revient du capital social pose sans doute des difficultés insurmontables. Nous pourrions simplement dire que la confiance, bien qu'elle intervienne dans l'échange, n'est pas un objet d'échange. Mais un véritable abîme sépare la notion de capital social de celle de capital économique. Qu'il se présente sous forme de biens immeubles, de bâtiments, de machines, de matières premières ou d'argent, le capital économique représente une valeur transformable en produits grâce au travail. La valorisation, en termes politique ou moral, de la production ne relève pas du calcul économique. Comme le dit Kenneth Arrow, l'essence des réseaux sociaux réside dans le fait qu'ils sont tissés pour des raisons autres que leur valeur économique pour les participants (2000, p. 4).



© OCDE 2001

Le capital social est par nature fondé sur des considérations d'ordre moral et sur la reconnaissance mutuelle d'une valeur. Il implique de s'associer à certains et d'ignorer, voire de repousser d'autres individus. Si les voleurs ont leur code d'honneur, les gendarmes ont également le leur. Dans une société de gendarmes et de voleurs, la méfiance mutuelle entre ces groupes implique-t-elle que la somme de leurs capitaux sociaux respectifs soit nulle ?

En fait, la question du capital social nous éloigne du monde de la croissance économique pour nous faire entrer dans celui de la propriété, de la répartition, du contrôle, de la réciprocité négative et du conflit. Dans ce débat, on omet bien souvent de parler des relations *du* capital avec la société. Or, ce sont précisément ces relations qui, en règle générale, constituent le facteur invisible mais parfois décisif dans la gouvernance.

Par exemple, lorsque l'on considère le partenariat entre le secteur public et le secteur privé, on oublie qu'il ne s'agit pas uniquement de concilier la recherche de profit et la notion de service public. Deux autres principes interviennent : la ploutocratie et la démocratie. Dans le secteur privé, ce sont les plus fortunés qui ont le plus voix au chapitre. Et même si les intérêts des actionnaires et ceux du grand public sont pondérés de manière égale, la voix de quelques-uns finit par avoir autant de poids que celle de tout un groupe. Les actionnaires sont comptabilisés deux fois : en tant que représentants d'un groupe d'intérêt particulier et en tant que membres de la société en général.

Le gouvernement d'entreprise, surtout dans le modèle anglo-américain, repose sur le principe selon lequel richesse est synonyme de pouvoir (Dunlavy, 1998). Dans un monde de citoyens et d'entreprises responsables et de gouvernements agissant en partenariat, c'est la richesse et non les urnes qui est le moteur du projet. D'ailleurs, sans argent, il est même impossible de se porter candidat aux élections présidentielles aux États-Unis.

Il ne fait pas de doute que le capital social contribue puissamment à la création de richesse. L'exemple le plus évident est celui du capital social que constitue la famille qui, grâce aux liens plus solides que ceux découlant de n'importe quel contrat, assure sur le plan de l'affectivité, des ressources et du revenu, une sécurité propice à l'évolution d'une carrière et à la création d'entreprises. Les liens familiaux sont un facteur de développement économique d'une force insoupçonnée : les Occidentaux ont été surpris de découvrir le rôle considérable que ces liens ont joué dans la réussite économique de l'Asie, et en réévaluent actuellement l'importance. De surcroît, ce phénomène s'exporte. Au Royaume-Uni, par exemple, le secteur des petites entreprises est dominé par les familles asiatiques, ce qui montre à quel point les réseaux sociaux invalident les idées intégrationnistes de la communauté nationale.



© OCDE 2001

Le cas des entreprises asiatiques remet en question à de nombreux égards des hypothèses établies de longue date. Les liens familiaux traditionnels ne s'opposent pas au capitalisme et c'est précisément la raison pour laquelle les frontières nationales ne sont pas un obstacle. Le réseau familial devient un moyen transnational de circulation du capital généré principalement par les boutiques du coin de la rue. C'est, à une échelle réduite, une image du monde où circule les capitaux, dont le trait le plus frappant est le volume d'échanges qui atteint chaque jour un milliard et demi de dollars.

Les flux financiers mondiaux n'ont pas à proprement parler de liens avec l'argent des entreprises familiales asiatiques mais ce sont les liens entre les deux qui constituent le capital économique. La circulation de ce capital est en effet tributaire de l'existence de relations sociales spécifiques. Ce sont ces relations qui font que la richesse produit ou non un revenu, le revenu devient ou non consommation et la consommation engendre ou non le bien-être. Ce sont elles qui servent de base d'évaluation de l'importance de la concentration de richesse, lorsque l'on sait que 225 milliardaires détiennent l'équivalent des revenus annuels de la moitié de la population mondiale (OCDE, 1997). Ces avoirs peuvent créer des revenus de différentes façons et alimenter (au sens propre comme au sens figuré) des réseaux présentant des caractères extrêmement différents. Or ces réseaux constituent la base des droits à prestation qui se traduiront par le bien-être et la sécurité.

En même temps, ces réseaux freinent les efforts des pays pour réguler les droits à prestation. L'une des principales raisons pour lesquelles des fiducies familiales se constituent et le capital se réfugie dans les paradis fiscaux est le souci d'échapper à l'impôt. Dans ce domaine, les paradoxes foisonnent. Aux États-Unis, les allégements fiscaux incitent à des manifestations ostentatoires de philanthropie. La rapacité des dirigeants des pays pauvres révèle l'existence d'une relation entre ce comportement et la solidarité familiale ou l'appartenance ethnique. Pour pouvoir relever ces défis, la gouvernance peut largement compter sur la technologie sociale et la participation des citoyens. Mais ces efforts sont constamment freinés par des mouvements de capitaux aussi soudains que furtifs. Lorsque le capital social s'efforce de se protéger des risques liés à la mobilité du capital économique, celui-ci use de sa force dans le processus politique. Le défi le plus important auquel se trouve confrontée la gouvernance est celui du capital et la seule réponse valable consiste à créer de nouvelles institutions.

### *Démocratisation des institutions mondiales*

L'État-nation moderne a voulu donner l'impression que les institutions étaient ses « créatures », des produits que lui seul avait été capable de fabriquer. Le monde contemporain a montré ce qu'il en était : une pure fiction. Les institutions



© OCDE 2001

jettent des passerelles entre les sociétés en même temps qu'elles les constituent : la guerre comme la paix sont le résultat des relations entre les peuples, non la propriété d'un tel ou d'un tel. Les monnaies nationales n'ont de valeur que celle que le marché mondial détermine. La gouvernance nationale est à la fois renforcée et limitée par le fait qu'elle bénéficie d'une reconnaissance à l'échelle mondiale.

Dans une économie du savoir, la gouvernance est également tributaire du savoir, mais le fait que l'on ne sache pas qui détient ni où se transfère le capital est une cause majeure d'incertitude. La transparence du régime politique américain permet au public d'observer l'influence du capital sur le renforcement du soutien public, sur le processus législatif et sur les élections. En conséquence, le problème de la corruption est davantage exposé au grand jour mais les révélations qui sont faites présentent un caractère moins explosif que dans les régimes européens, où le secret reste de mise.

Depuis les crises qui ont frappé les économies de l'Est asiatique et la Russie, en particulier, la question de la transparence est devenue essentielle pour la gouvernance dans le monde entier, depuis le fonctionnement du Fonds monétaire international (The Center of Concern, 1998) jusqu'aux institutions subalternes. C'est le relatif manque de transparence tout autant que l'absence de flexibilité du marché du travail qui ont conduit à la remise en question du concept de partenariat social en Allemagne. A l'échelle mondiale, les conséquences pour la société des dispositions constitutionnelles relatives à l'investissement étranger proposées dans le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement ont donné lieu à un débat sur Internet entre les citoyens de la planète qui ont ainsi participé à une démocratie discursive mondiale (Schneiderman 1999).

Quand il s'agit d'actionner les leviers de la politique mondiale, l'indépendance des organismes internationaux dont la juridiction s'étend à l'ensemble du monde, tels que la Banque mondiale ou le FMI, est toute relative sauf si leur action passe par les États-Unis ou s'ils s'assurent son soutien. Mais le sommet de Seattle a montré, entre autres, que les mouvements qui défendent les valeurs du Premier amendement arrivent à mobiliser l'opinion internationale. Le positionnement traditionnel des États-Unis en tant que société nouvelle, fondée sur le principe des droits universels, offre la possibilité d'une interaction dynamique entre tous ces mouvements. C'est précisément parce ce qu'elle se fonde sur ces valeurs que la nouvelle doctrine – qui prône l'intervention internationale au nom des droits des minorités sans tenir compte de la souveraineté des États – ne peut s'appliquer de manière unilatérale.

A certains égards, les politiques nationales s'inscrivent beaucoup plus dans une perspective planétaire que les politiques mondiales. De fait, en matière d'action sur la diversité sociale, l'une des évolutions les plus notables est que ce sont les organismes internationaux qui ont montré la voie aux gouvernements.



© OCDE 2001

S'agissant d'égalité des chances, les pays déterminent leurs grandes orientations en s'inspirant des conventions qu'ils ont signées sous l'égide des Nations Unies auxquelles ils rendent compte. C'est ainsi que la politique britannique en faveur des femmes renvoie à certaines dispositions de la « Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes » et utilise toute la panoplie d'instruments d'action jusqu'aux mesures de lutte contre la violence conjugale.

Les divisions ethniques ont été considérées comme la principale cause de fracture dans la diversité sociale de l'État-nation alors qu'en fait, l'enjeu essentiel pour la gouvernance – qui fait planer une menace sur elle et la déstabilise – est le clivage entre pays riches et pays pauvres (Stavenhagen, 1990). Les différences liées au sexe et à l'âge se retrouvent également dans la division entre ces pays et se reflètent par ce biais. Dans les pays riches, on connaît assez bien les liens entre égalité des sexes sur le lieu de travail, faible taux de natalité, augmentation du taux de dépendance, anomie des jeunes hommes, demande de main-d'œuvre immigrée et attaques à caractère raciste. Il existe toute une série de problèmes pour la gouvernance – dont l'exploitation sexuelle, le SIDA, la criminalité liée à la toxicomanie, la limitation des armements et la protection de l'environnement – qui revêtent une dimension essentiellement mondiale et traduise ce clivage.

Demain, il devrait être possible d'appliquer, à l'échelle mondiale, des politiques relatives à la diversité sociale. Pourtant, toutes les actions qui pourraient être menées en ce sens se heurtent à un dilemme, inscrit dans la Charte des Nations Unies. Qu'il s'agisse d'exclusion sociale ou d'apartheid, de problèmes sévissant à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières, la question de l'antagonisme entre les droits des peuples et les droits des individus ne pourra être résolue que de façon pragmatique, au cas pas cas. L'esprit de tolérance et la volonté de défendre les droits des peuples par la force sont deux éléments en perpétuel conflit. Au XXIe siècle, les gouvernements auront donc pour tâche d'élaborer le cadre institutionnel qui permettra à l'humanité de gérer le processus sans courir à la catastrophe. A l'intérieur de ce cadre, les pays demeureront les principaux acteurs à condition de donner une forme nouvelle à leurs propres institutions démocratiques.

Selon un commentateur, Nicholas Negroponte (1995), le cyberespace ôtera à la notion d'espace national sa pertinence en matière de gouvernance et, demain, nulle structure autre que de dimension planétaire ne pourra l'abriter. Pourtant, même dans un cadre planétaire, on ne pourra se dispenser de mettre en place une forme ou une autre d'organisation territoriale.

A de nombreux signes, on constate une perte de dynamisme des institutions démocratiques des États-nations. Celles-ci ne fonctionnent bien que si les individus y ont recours. Or, le fait qu'un Parlement soit dominé par un seul parti, qu'une



© OCDE 2001

assemblée soit privée de pouvoir, que le taux de participation à des élections soit très faible sont autant de signes de danger. Toutefois, ce constat est peut-être moins important que la prise de conscience croissante de la dimension mondiale que revêtent les grands problèmes. Comme les événements de Seattle l'ont illustré de façon spectaculaire en novembre de l'année dernière, en manière de démocratie, les institutions internationales présentent de graves lacunes.

Il importe avant tout de prendre acte et d'observer les multiples allégeances qui existent dans le monde contemporain. A cet égard, les gouvernements ont autant besoin de transparence que les institutions internationales. Ils peuvent aussi s'employer à étendre la démocratie, non seulement à d'autres pays mais aussi aux organismes non gouvernementaux, en prenant les dispositions nécessaires pour que soient constituées des assemblées représentatives des groupes ethniques et que soient reconnus les droits des peuples sans État, et en accordant aux étrangers le droit d'être représentés démocratiquement ainsi que la réciprocité des droits. La gouvernance au quotidien de la diversité exige des États qu'ils s'opposent à ce que le statut de citoyen soit source d'exclusion, car c'est là le principal obstacle à la redynamisation de la démocratie (Jordan, 1997).

Finalement, les notions de résidence et de territoire local seront toujours au cœur des préoccupations de tout système de gouvernance, qu'il soit mondial, national, ou régional. Le déclin actuel de la démocratie est aussi illustré par la perte de contrôle des individus sur le territoire où ils vivent. Pourtant, la démocratie peut être préservée grâce à la coopération mondiale[6]. La nouvelle technologie peut tout autant redynamiser le niveau local que permettre la mise en place d'une gouvernance de dimension mondiale. Les gouvernements ont mis longtemps à reconnaître que la nouvelle technologie offre la possibilité de faire davantage participer aussi bien les citoyens expatriés que les non-citoyens résidents et de réinventer la démocratie.

Toutefois, là aussi des dilemmes surgissent. La récente décision d'autoriser le vote électronique en Arizona a été critiquée au motif que cette méthode désavantagerait les minorités ethniques. Il est certain également que le fossé numérique est une nouvelle source d'inégalité. Pourtant, l'organisation d'élections et de référendums réguliers en ligne ne devrait pas, en principe, être plus difficile que celle des loteries qui recueillent un très large soutien. Les gouvernements devraient se hâter d'agir avant que, sous l'impulsion des entrepreneurs, les sondages mondiaux ne l'emportent sur les élections comme autre source possible de légitimité.

## 8. Conclusion : repenser l'avenir

En résumé, pour les besoins du présent chapitre, nous nous sommes abstenus d'envisager des scénarios catastrophes et avons étudié la gouvernance dans



© OCDE 2001

une situation de croissance économique mondiale à long terme. Ce n'est pas faire preuve d'un optimisme à la Pangloss. En effet, nous n'excluons pas la possibilité d'une récession ou d'une catastrophe. Il est parfaitement logique de mesurer l'amenuisement de la calotte glaciaire de l'Antarctique, de surveiller la course des astéroïdes, d'empêcher l'acquisition à des fins terroristes d'armes biologiques ou nucléaires, de chercher à éradiquer le bogue de l'an 2000 et de parer à un effondrement du système financier mondial. Ce sont là des menaces de dimension planétaire bien réelles.

Mais, c'est précisément l'esprit de coopération mondiale qu'elles suscitent qui met en évidence la diversité de la société planétaire. La mondialisation n'est pas la voie unique qui s'ouvre devant la société. Elle diversifie considérablement les axes de réflexion en matière de gouvernance. Par conséquent, réfléchir à la gouvernance de demain n'implique pas seulement de réfléchir sur l'avenir mais aussi de remettre en question notre mode de pensée. La diversité des activités humaines ne nous autorise pas à n'envisager qu'une seule et unique voie pour l'avenir. Cette même diversité nous oblige à unir nos efforts afin de nous y préparer.

Les différents modèles de diversité sociale, dont l'histoire a gardé trace ou que reflètent les pratiques actuelles transmises de génération en génération, nous rappellent l'étonnante diversité des modèles sociaux que la gouvernance doit tenter de gérer à travers le monde, à la fois dans l'espace et comme devenirs possibles. En conséquence, nous ne devrions même pas supposer l'existence d'un cycle, ou d'une oscillation autour d'une ligne porteuse.

Nous pouvons même aller jusqu'à affirmer que l'avenir ressemblera davantage au passé que le présent. Mais de quel passé et de quel présent parlons-nous ? Pour limiter la diversité sociale, il existe des modèles très différents aux États-Unis, au Canada et en Europe. Pourquoi alors l'Inde ou le Brésil, par exemple, devraient-ils emprunter le même chemin ? Rien ne le justifie. En Chine, le nouveau « capitalisme socialiste de marché » est autant fondé sur des relations confucéennes ancestrales que sur le communisme.

Il n'est pas non plus impératif qu'il y ait continuité. Le féodalisme, au sens où l'activité économique s'effectue dans une situation de liens de dépendance, est un phénomène récurrent dans les économies capitalistes. Or, la diversité ne peut être gérée qu'en s'appuyant sur des valeurs qui transcendent le temps ou l'espace. La difficulté tient au fait que l'expérience contextuelle d'un ensemble de valeurs, en particulier d'une culture, gêne la communication transfrontières. Nous ne pouvons faire abstraction de nos expériences culturelles et de nos traditions historiques particulières.

L'Occident lui-même a une vision étroite des choses même lorsqu'il prétend à l'universalité. C'est la raison pour laquelle nous sommes souvent incapables de faire partager nos problèmes ou continuons d'utiliser des expressions qui



© OCDE 2001

s'appliquaient dans le passé mais ne peuvent rendre compte des nouveautés du présent. Il nous faut par conséquent constamment actualiser notre langage pour poser un diagnostic général de l'époque dans laquelle nous vivons et nous devons réécrire notre histoire pour tenir compte des nouvelles interprétations. Actuellement, la tâche la plus importante consiste à réécrire la modernité en tant que passé et non comme avenir.

L'avenir de la société évoque deux images diamétralement opposées. Pour certains, la société, à l'instar du char de Jagannâtha, prend de la vitesse et son destin est de se fracasser à une date inconnue sous l'effet de la mondialisation. Pour d'autres la société deviendra le Pandémonium, ira à la dérive et ne pourra rien face à des forces qu'elle ne saura plus maîtriser. Évidemment inspirées de récits mythiques, ces deux images sont liées à la transformation de la modernité et à la perte de la foi dans le Progrès.

Certes, on est parfaitement en droit d'expliquer le monde dans lequel nous vivons au travers d'un récit. Cependant, rien n'oblige à adopter un ton désespéré ou béat. Les organismes publics ont un éventail de choix aussi large que celui des entreprises. Or, aucun PDG ne conçoit l'avenir comme prédéfini au point qu'il existerait des réponses toutes faites et indiscutables aux questions qu'il se pose : faut-il se positionner au niveau mondial ou local, fusionner ou se désengager, réduire les activités ou investir. La survie même de l'entreprise dépend de ces choix cruciaux. Des choix tout aussi vitaux attendent les gouvernements des pays.

Le Forum de l'OCDE sur l'avenir a étudié la nouvelle « économie du savoir » en la considérant comme un « moteur » du changement. Sur le plan général, l'auteur du présent chapitre ne conteste pas l'opinion selon laquelle « l'économie du savoir » – ensemble complexe de facteurs – est le moteur des changements actuels. Mais elle a davantage pour effet de déstabiliser la société dans sa diversité que de déterminer cette dernière, et débouche sur une multitude de formules possibles de gestion sociale et politique, sans parler des modes de vie des individus.

En matière de gouvernance, les possibilités qui s'offrent sont loin de se limiter au choix entre nation et marché. Dans tous les domaines, se posent des dilemmes aussi cruciaux : faut-il privilégier les droits des peuples ou ceux de la personne, préférer la liberté d'exercer un monopole ou la liberté de s'y soustraire, la liberté d'expression ou la protection contre les propos blessants, le droit de libre association ou la défense de l'État ? Nous savons que dans ces domaines, la décision ne peut jamais être fondée sur des considérations purement rationnelles. C'est la reconnaissance implicite des limites de la rationalité et de l'importance de la société qui rend si délicate la question de la nomination des membres de la Cour suprême des États-Unis. Si la diversité de la société n'avait pas une telle importance, la nomination du premier juge hispano-américain serait passée inaperçue.



© OCDE 2001

Voici encore une illustration du principal argument développé dans le présent chapitre. Le concept de société intégrée dans l'État-nation appliqué autrefois ne permet pas d'appréhender les impératifs de la nouvelle gouvernance. La diversité sociale nous incite à appréhender la société dans sa dimension planétaire pour parvenir à poser un diagnostic face aux problèmes locaux.



© OCDE 2001

## Notes

1. L'auteur remercie Barrie Stevens et Riel Miller (Secrétariat de l'OCDE), Willemijn Dicke (université de Nimègue) et Marian Zulean (université de Pittsburgh) des observations qu'ils ont formulées sur les versions précédentes du présent chapitre.

2. Voir, par exemple, Mann (1986, p. 2), Touraine (1998). Somers et Gibson (1994, p. 70) rejettent le terme de société au motif qu'elle « n'est pas un véritable rassemblement » et lui préfèrent la notion de « cadre relationnel ». Les vues de l'auteur sont proches de celles de Bauman (1992) qui refuse d'assimiler la société à l'État-nation moderne. Il est parfaitement justifier de réserver le terme « société » pour décrire des complexes de relations sociales n'importe où et à n'importe quelle époque.

3. Dans le discours politique contemporain, la diversité renvoie aux différences sociales entre les individus. Elle englobe deux sortes de différence (qu'une analyse rigoureuse de structures sociales s'efforce de ne pas confondre) : l'hétérogénéité, qui renvoie simplement à l'appartenance à des groupes différents, et l'inégalité, qui classe les individus en fonction d'un certain nombre de critères. Dans l'analyse structurale de la société, « diversité » est un concept statistique qui renvoie à la dispersion d'une population par rapport à un ordre hiérarchique (voir Blau, 1977).

4. Hindy Schachter souligne que ce sont les Rockfeller qui ont mis à mal la « citoyenneté efficiente », en préférant traiter avec des professionnels qu'avec le grand public (1997, pp. 49-54).

5. Le terme « mainstreaming » lui-même est tiré du discours sur la diversité – voir Jahan, 1995.

6. La Déclaration de Jaipur (Inde) du Sommet des maires du monde sur le nouveau rôle des maires dans un scénario évolutif de mondialisation (janvier 1998) offre un exemple type de la constitution de réseaux mondiaux à des fins locales telle qu'elle existe actuellement. La première résolution exprime de manière intéressante en quoi consiste la gouvernance locale dans un contexte planétaire :

   *Dans un scénario évolutif de mondialisation, de libéralisation, de démocratisation et de décentralisation, nous nous emploierons à rendre nos villes productives, efficientes et équitables, en prenant soin et en nous préoccupant de tous les pans de la société, en particulier les personnes démunies, les défavorisés sur le plan social, les handicapés, les femmes et les enfants. Nous promouvrons des objectifs tels que « un abri convenable pour tous », « la santé pour tous », et « l'éducation de base pour tous », et ferons de nos villes des habitats propres, sains et sûrs pour les citoyens* (cité dans Chit Dukhira, 1998).

   Le paradoxe réside dans le dernier mot de la phrase. Cette déclaration d'objectifs de la gouvernance de la diversité se limite aux citoyens. Il s'agit peut-être des citoyens du monde. Autrement, les résidents étrangers et les visiteurs semblent en être exclus.



© OCDE 2001

# Bibliographie

ALBROW, Martin (1996),
*The Global Age: State and Society beyond Modernity*, Cambridge : Polity.

ALBROW, Martin (1997),
*Do Organizations Have Feelings?*, Londres : Routledge.

ANDERSON, Mary B. (dir. pub.) (1996),
*Development and Social Diversity*, Londres : Oxfam.

APPADURAI, Arjun (1996),
*Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis : University of Minnesota Press.

ARROW, Kenneth (2000),
« Observations on Social Capital », dans Partha Dasgupta et Ismail Serageldin (dir. pub.), *Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, DC : Banque mondiale, pp. 3-5.

BAUMAN, Zygmunt (1992),
*Intimations of Postmodernity*, Londres : Routledge.

BECK, Ulrich (1992),
*Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres : Sage.

BELL, Daniel (1973),
*The Coming of Post Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York : Basic Books.

BERGHMAN, Jos (1995),
« Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework », dans Graham Room (dir. pub.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol : Policy Press, pp. 9-28.

BERGQUIST, William (1993),
*The Postmodern Organization*, San Francisco : Jossey Bass.

BLAU, Peter M. (1977),
*Inequality and Heterogeneity: A Primitive Theory of Social Structure*, New York : The Free Press.

CALHOUN, Craig (dir. pub.) (1994*a*),
*Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge, Mass. : Blackwell.

CALHOUN, Craig (1994*b*),
« Social Theory and the Politics of Identity », dans Craig Calhoun (dir. pub.), *Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge, Mass. : Blackwell, pp. 9-36.

CASTELLS, Manuel (1996),
*The Rise of the Network Society*, Oxford : Blackwell.



© OCDE 2001

CENTER FOR CONCERN (1998),
« IMF Study Group Report : Transparency and Evaluation », Washington, DC : Center of Concern.

COLEMAN, James S. (1990),
*Foundations of Social Theory*, Cambridge : Harvard University Press.

DASGUPTA, Partha (2000),
« Economic Progress and the Idea of Social Capital », dans Partha Dasgupta et Ismail Serageldin (dir. pub.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, DC : Banque mondiale, pp. 325-424.

DASGUPTA, Partha et Ismail SERAGELDIN (dir. pub.) (2000),
*Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, DC : Banque mondiale.

DRYZECK, John S. (1990),
*Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge : Cambridge University Press.

DUKHIRA, Chit (1998),
*Local Governance in the Global Village: A Comparative Study of Contemporary Local Government*, Île Maurice : Cathay Printing.

DUNLAVY, C.A. (1998),
« Corporate Governance in Late 19th-Century Europe and the US : The Case of Shareholder Voting Rights », dans Klaus J. Hopt, Hideki Handa, Mark. J. Roe, Eddy Wymeersch et Stefan Prigge (dir. pub.), *Comparative Corporate Governance: The State of the Art and Emerging Research*, Oxford : Clarendon, pp. 5-40.

DURKHEIM, Émile (1933) (1893),
*The Division of Labor in Society*, Glencoe, Ill. : Free Press.

GIDDENS, Anthony (1984),
*The Constitution of Society*, Cambridge : Polity.

HERO, Rodney E. (1998),
*Faces of Inequality: Social Diversity in American Politics*, New York : Oxford University Press.

INGLEHART, Ronald (1990),
*Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES (1996),
*Exclusion sociale et stratégies de lutte contre la pauvreté*, Genève : IIES.

JAHAN, Rounaq (1995),
*The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Londres : Zed Books.

JORDAN, Bill (1997),
« Citizenship, Association and Immigration : Theoretical Issues », dans Maurice Roche et Rik van Berkel (dir. pub.), *European Citizenship and Social Exclusion*, Aldershot : Ashgate, pp. 261-272.

LATOUR, Bruno (1993),
*We Have Never Been Modern*, Hemel Hampstead : Harvester Wheatsheaf.

LOCKWOOD, David (1992),
*Solidarity and Schism: "The Problem of Disorder" in Durkheimian and Marxist Sociology*, Oxford : Clarendon Press.



© OCDE 2001

MANN, Michael (1986),
*The Sources of Social Power – Volume 1: History of Power from the Beginning to* A.D. 1760, Cambridge : Cambridge University Press.

MARSHALL, T.H. (1964),
*Class, Citizenship and Social Development*, New York : Doubleday.

MULGAN, Geoff (1998),
*Connexity: Responsibility, Freedom, Business and Power in the New Century*, Londres : Vintage.

NEALON, Jeffrey T. (1998),
*Alterity Politics: Ethics and Performative Subjectivity*, Durham : Duke University Press.

NEGROPONTE, Nicholas (1995),
*Being Digital*, New York : Knopf.

OCDE (1997),
*Le monde en* 2020 : *Vers une nouvelle ère mondiale*, Paris : OCDE.

OSBORNE, David et Ted GAEBLER (1993),
*Reinventing Government*, New York : Plume.

PARKIN, Frank (1979),
*Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, London : Tavistock.

POLANYI, Karl (1944),
*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York : Rinehart.

PORTER, Michael E. (1990),
*The Competitive Advantage of Nations*, Londres : Macmillan.

PUTNAM, Robert (1995),
« Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy* 6, pp. 65-78.

REINECKE, Wolfgang H. (1998),
*Global Public Policy: Governing without Government*?, Washington, DC : Brookings.

ROBERTS, Alasdair Roberts (2000),
« What Follows Reinvention? Lockbox Government », *Government Executive*, vol. 32, n° 5, mai (à paraître).

ROBERTSON, Roland (1992),
*Globalization*, Londres : Sage.

SASSEN, Saskia (1991),
*The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, N.J. : Princeton University Press.

SCHACHTER, Hindy Lauer (1997),
*Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*, Albany : State University of New York Press.

SCHNEIDERMAN, David (1999),
« The Constitutional Strictures of the Multilateral Agreement on Investment », *The Good Society*, 9, n° 2, pp. 90-96.

SEN, Amartya (1992),
*Inequality Re-examined*, Oxford : Oxford University Press.

SENNET, Richard (1977),
*The Fall of Public Man*, New York : Knopf.

SENNET, Richard (1980),
*Authority*, New York : Knopf.



© OCDE 2001

SMITH, Adam (1776) (1976),
*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, R.H. Campbell *et al.* (dir. pub.), Oxford : Oxford University Press.

SOMMERS, Margaret et Gloria D. GIBSON (1994),
« Narrative and Social Identity », dans Craig Calhoun (dir. pub.), *Social Theory and the Politics of Identity*, Oxford : Blackwell, pp. 37-99.

STAVENHAGEN, Rodolfo (1990),
*The Ethnic Question: Conflicts: Development and Human Rights*, Tokyo : UN University Press.

TOURAINE, Alain (1998),
« Sociology without Society », *Current Sociology* 46, n° 2, pp. 119-143.

WEBER, Max (1921) (1978),
*Economy and Society*, 2 volumes, dirigés par G. Roth et C. Wittich, Berkeley : University of California Press.



© OCDE 2001

*Chapitre 7*

# La nouvelle gouvernance, la subsidiarité et l'état stratégique

*par*
*Gilles Paquet*
Centre d'études en gouvernance
Université d'Ottawa, Canada

« Ancrer des solutions nouvelles dans des principes autonomes »
– A.J. MacEachen

## Introduction*

Nombre d'observateurs annoncent la disparition de l'État-nation westphalien en tant que système dominant de gouvernance territoriale. L'érosion de cette domination tiendrait à une conjonction (un nexus) de phénomènes, qui vont des pressions exercées par les attentes toujours plus grandes des citoyens à l'affaiblissement de la capacité des États-nations de gouverner dans un contexte caractérisé par la mobilité accrue des facteurs de production. Dans ce scénario, l'État-nation territorial est de moins en moins compatible avec les réalités contemporaines, et de moins en moins à même de fournir un système de gouvernance efficace.

De notre point de vue, une grande part du processus de gouvernance existant passe par l'État national et par les régimes d'État-nation (McCallum, 1995 ; Nitsch, 2000). Même si les moyens de gouvernance ne sont plus aussi systématiquement concentrés qu'auparavant dans des niches territoriales nationales, l'État territorial fonctionne toujours comme une caisse de résonance, et doit arbitrer dans de nombreux domaines (Paquet, 2000*a*). Cependant, depuis

* Cette contribution s'appuie dans une large mesure sur les travaux menés ces dernières années au Centre d'études en gouvernance. Nous remercions pour leur aide les membres (*fellows*) du Centre. L'utilisation que nous avons faite de leurs conseils ne les engage bien entendu nullement.



© OCDE 2001

quelques décennies, on observe une transformation relativement profonde des systèmes de gouvernance territoriale. De nouvelles formes de gouvernance distribuée, reposant sur un modèle de pouvoir plus diffus et sur une nouvelle valence pour divers méso-systèmes, font leur apparition (Storper, 1996 ; Elkins, 1995).

De cette nouvelle cartographie naît une géo-gouvernance qui n'a pas encore de désignation officielle. D'aucuns continuent de mettre l'accent sur « l'appareil national », pour des questions de commodité, mais les réalités actuelles ont peu en commun avec l'ordre westphalien ancien. Le modèle émergent investit les communautés infranationales de nouveaux pouvoirs, se fonde sur de nouveaux principes de coopération/concurrence, tant à l'intérieur des frontières nationales qu'entre les pays, et s'enracine dans de nouveaux moyens d'action, qui sont nettement moins centrés sur l'État (Paquet, 1999*a*).

Cette dynamique débouche sur des combinaisons d'interactions, de réseaux et de régimes plus complexes, ainsi que sur des moyens de gouvernance plus diversifiés et apparemment plus distincts les uns des autres qu'à l'époque de la gouvernance centrée sur l'État-nation. Néanmoins, malgré ces nouvelles complexités, le territoire reste l'une des bases des systèmes de gouvernance.

La présente contribution comporte trois parties. Premièrement, nous ébaucherons un cadre de géo-gouvernance très simple, qui s'appuie sur l'apprentissage social, prisme le plus utile pour examiner les défis actuels. Deuxièmement, nous ferons valoir que, dans ce contexte, le seul mode de gouvernance possible est la gouvernance ascendante, fondée sur un nouvel État stratégique apte à remédier aux grandes lacunes de l'État-nation existant. Troisièmement, nous nous pencherons sur l'écologie de la gouvernance coopérative, dont dépendent une gouvernabilité plus efficace et une gouvernance territoriale rénovée.

## 1. Introduction à la géo-gouvernance

La « géo-gouvernance » (c'est-à-dire la gouvernance territoriale) renvoie aux différentes façons de parvenir à une bonne coordination, dans un monde où le savoir et le pouvoir sont dispersés. La technologie de la gouvernance se rapporte aux nombreux moyens par lesquels : 1) les individus et les institutions (publiques, privées et civiques) gèrent les affaires collectives ; 2) les divers intérêts acceptent et surmontent leurs différences ; et 3) ces multiples acteurs et organisations participent à un processus permanent de concurrence, de coopération et d'apprentissage formels et informels (Carlsson et Ramphal, 1995).

Tout au long du XXe siècle, la géopolitique a tenté de saisir les réalités politiques/économiques complexes et parfois, semble-t-il, chaotiques, afin de dresser une carte des modes de répartition du pouvoir. Cette carte reflète les infrastructures du pouvoir/du savoir dominantes du moment. Elle a été modelée par l'impérialisme du début du XXe siècle, par le clivage Est-Ouest et par la guerre froide après la Seconde Guerre mondiale, et, plus récemment, par la



© OCDE 2001

mondialisation et l'effritement des pouvoirs de l'État-nation westphalien. La géopolitique a proposé différentes lignes de faille concernant la concurrence/la coopération, divers liens entre l'échelon local/régional et le monde dans son ensemble, et différents discours visant à les rationaliser pour chacune de ces époques.

Cependant, comme l'affirment audacieusement les auteurs d'un récent recueil de textes traitant de géopolitique, « la géopolitique n'est pas une science, c'est un champ de contestation » (Ò. Tuathail *et al.*, 1998). Il en ressort des images très partielles du processus de géo-gouvernance, et cela n'a jamais été aussi vrai qu'après la chute du Mur de Berlin. L'abondante littérature consacrée récemment à la géo-gouvernance continue de définir des lignes de faille et des interfaces de manière trop simpliste : ainsi, Luttwak avance que les modalités et les priorités économiques prédominent, Luke souligne que les questions de sécurité et de politique occupent le devant de la scène, tandis que, pour Huntington, ce sont les chocs de civilisation qui constituent les interfaces déterminantes (Luttwak, 1990 ; Luke, 1991 ; Huntington, 1993).

Ces différents arguments ont certes chacun leur valeur, mais on peut, au mieux, affirmer que chacune de ces familles d'influences n'a exercé de domination totale que de manière épisodique. Par conséquent, les stricts arguments géo-économiques, géo-sécuritaires et géo-civilisationnels ne sont toujours pas convaincants lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'évolution de la géo-gouvernance. Ils se trouvent par trop invalidés par des interprétations trop macroscopiques et manichéennes (de type soit/soit), qui n'apportent aucune des nuances nécessaires pour prendre en considération l'extraordinaire diffraction des structures de gouvernance, ni la nouvelle division verticale (continentale/régionale/locale) du travail qui en découle.

### La *gouvernance, mode de partage du pouvoir*

Une *problématique* explorant délibérément les divers lieux de diffusion de l'autorité et s'appuyant sur une multiplicité de facteurs (dans les sphères économique, politique et sociale) pour expliciter la diffusion verticale, horizontale et transversale des pouvoirs dont l'État-nation était auparavant investi devrait se révéler plus prometteuse pour l'étude de la dynamique de géo-gouvernance de l'ordre mondial actuel (Paquet, 1997*a*).

Afin de défricher ce terrain, François Perroux (1960) et Kenneth Boulding (1970) proposent un schéma simple. Tous deux ont identifié trois ensembles génériques d'organisations, qui se caractérisent par différents mécanismes d'intégration : *l'échange* (l'économie de marché), *la coercition* (le politique) et la *solidarité* (la communauté et la société). Un des spécialistes de l'anthropologie économique, Karl Polanyi (1957), considère ces mécanismes comme dominants dans les anciennes socio-économies concrètes. Perroux et Boulding ont développé et adapté ce concept au monde moderne.

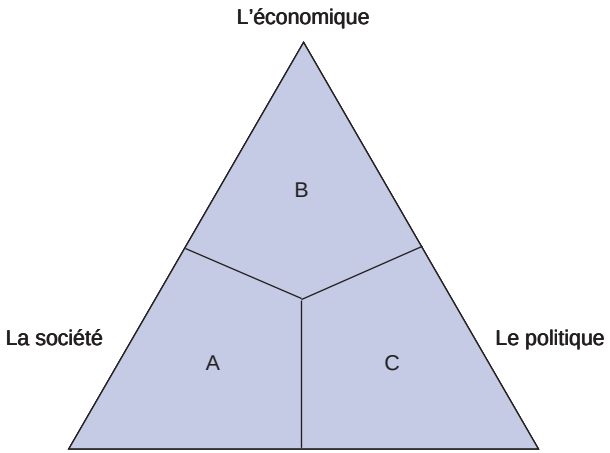


© OCDE 2001

Cette approche offre une cartographie sommaire du système organisationnel subdivisé en trois sphères, dans lesquelles les règles, dispositifs ou mécanismes de coordination reposent (plus ou moins) sur trois principes différents : la sphère de l'économie/du marché (B), où le jeu de l'offre et de la demande ainsi que les mécanismes de prix sont prépondérants, la sphère de l'État (C), où la coercition et la redistribution prédominent, et la sphère de la société civile (A), où la coopération, la réciprocité et la solidarité constituent les principes intégrateurs. Ce schéma correspond *grosso modo* à la division habituelle des organisations humaines en trois pôles : l'économique, le politique et la société. Sous sa forme la plus pure, chacun de ces mécanismes d'intégration est situé à l'un des sommets. L'ensemble du milieu (territoire) interne englobe les organisations et les institutions renfermant différentes combinaisons de ces mécanismes intégrateurs. La figure 1 présente une version légèrement modifiée du triangle ainsi obtenu.

Ces trois sphères ne sont pas forcément de poids égal. Il y a un siècle, le pôle étatique était très limité et le terrain était essentiellement occupé par les deux autres ensembles d'organisations. De la fin du XIXe siècle aux années 1970, l'État a gagné en importance au point qu'à l'issue de cette période, probablement la moitié des activités *mesurées* relevaient de sa compétence générale et des fonctions para-étatiques. Ces frontières se sont déplacées au fil des ans. Depuis

Figure 1. **Le triangle de Boulding**




*Source :* Boulding, 1970.



© OCDE 2001

quelque temps, on observe un très net mouvement inverse – privatisation et déréglementation – qui se traduit par un recul du rôle de l'État, et un retour vers les frontières antérieures (Paquet, 1996-97).

Parallèlement à ces variations qui donnent momentanément plus de poids à l'un ou l'autre de ces mécanismes d'intégration, la nouvelle socio-économie tend à favoriser l'apparition d'un nombre toujours plus grand d'institutions *mixtes* associant ces différents mécanismes (contrôle public du jeu du marché, partenariats public/privé/société civile, etc.). Cette situation densifie nettement le triangle de Boulding. Ces institutions mixtes sont capables de mettre en place les conditions nécessaires à la coopération, à l'harmonisation, à la concertation, et même les mécanismes de codécision incluant des éléments issus des trois sphères (Laurent et Paquet, 1998, chapitre 8). On aboutit ainsi à un brouillage des frontières entre A, B et C, ainsi qu'à une nouvelle division du travail au sein de ces trois zones et entre elles.

Contrairement à ce qui ressort de la plupart des récentes analyses de la géo-gouvernance (Luttwak, Luke, Huntington), aucune de ces sphères n'a joué de rôle prépondérant dans la définition des lignes de faille, ni exercé de pressions hégémoniques sur les deux autres. En réalité, les relations entre sphères sont *hétérarchiques*, c'est-à-dire qu'elles forment un monde sans ordre hiérarchique. L'hétérarchie introduit « *d'étranges boucles* » d'autorité « dans des conditions de temps et d'espace », ce qui rappelle fortement le « jeu du papier, de la pierre et des ciseaux, dans lequel le papier recouvre la pierre, la pierre écrase les ciseaux et les ciseaux découpent le papier » (Ogilvy, 1986-87). Toute sphère peut temporairement dominer les deux autres, car les trois sphères coévoluent.

De fait, le concept écologique de la *coévolution* permet de bien synthétiser les liens entre ces trois univers. En biologie, la coévolution désigne un processus d'évolution qui repose sur les réactions réciproques d'espèces présentant d'étroites interactions. C'est le cas, par exemple, du bec des colibris, qui s'est adapté à la forme des fleurs d'où ces oiseaux tirent leur nourriture. On peut généraliser ce concept pour y englober les processus de rétro-action entre des systèmes interagissants (le social, l'économique, le politique), via des modifications réciproques. Le processus de coévolution devient une forme d'*apprentissage organisationnel* : apprentissage conjoint et ajustement entre l'économie, la société et l'État.

Les schémas d'analyse macroscopiques valables ne sont pas, et de loin, en mesure de sonder les réalités de l'infra-État-nation, dans lequel une grande partie de la coévolution a lieu. Même si l'on regroupe volontiers les États-nations en de vastes ensembles afin de faciliter l'analyse, on hésite à reconnaître l'importance croissante du nouveau réseau de villes-régions qui redéfinit la carte des pouvoirs. Les nouvelles réalités infranationales complexifient très nettement la notion de territorialité, mais cette dimension est au cœur même de la nouvelle gouvernance.



© OCDE 2001

De surcroît, ces schémas prennent soin d'expurger le caractère subversif que la notion de gouvernance a acquis en étant associée à des dispositifs reposant sur le principe que le savoir et le pouvoir sont inévitablement dispersés, que nul n'est omniscient ni omnipotent, que les acteurs locaux et non étatiques ne pourront que gagner en importance et que la coopération est le nouvel impératif.

### *Gouvernance distribuée et gouvernabilité*

En période de turbulences, les organisations (micro- et macroéconomiques, politiques et civiques) se gouvernent en acquérant la capacité d'appréhender à la fois leurs objectifs et les moyens de les atteindre *au fur et à mesure*. Elles y parviennent en obtenant les connaissances et les informations détenues par les citoyens actifs, et en les utilisant pour trouver des solutions aux situations difficiles dans lesquelles elles se trouvent. Il en résulte une gouvernance « plus distribuée », qui prive les leaders de leur monopole sur le gouvernement des organisations : pour qu'une organisation apprenne rapidement, chacun doit prendre part au *dialogue* et apporter chaque bribe de ses connaissances, de son savoir et de ses ressources qui est en rapport avec le sujet considéré.

La gouvernance distribuée ne se résume pas à un processus de dispersion du pouvoir au profit d'une prise de décision localisée au sein de chaque sphère : elle entraîne une dispersion du pouvoir entre un large éventail d'acteurs et de groupes, à l'intérieur du triangle de Boulding. Cette diffraction du pouvoir évolue car elle favorise un apprentissage plus efficace dans un contexte de changements rapides. Cet apprentissage se fait par le biais d'équipes décentralisées et flexibles, liées par des contrats moraux et des obligations réciproques négociés dans un environnement de partenariats qui ne cessent de se modifier (Nohria et Eccles, 1992).

La transition actuelle entre la période de domination de l'État-nation et la nouvelle ère de gouvernance distribuée et de coordination transversale se caractérise par plusieurs tendances : 1) la délégation et la décentralisation accrues de la prise de décision (afin que les méso-unités, au niveau de l'État, de la société et de l'économie, jouent un rôle prépondérant) ; 2) les règles du jeu de l'ordre naissant sont exprimées en termes informels et 3) les attributs émergents du nouvel ordre restent relativement imprévisibles, comme ce serait le cas dans un monde composé de réseaux neuronaux (Ziman, 1991 ; Norgaard, 1994 ; Paquet, 1993, 1995).

La nouvelle forme de coordination transversale qui se met en place entraîne inévitablement la disparition du contrôle central et affaiblit l'*empire* de l'État national. On voit se dessiner un nouveau type d'*empire*, adapté à l'ère des réseaux, qui n'est pas sans rappeler l'empire romain sous Hadrien, époque à laquelle l'ordre institutionnel reposait sur un maillage souple d'accords destinés à assurer la compatibilité entre des réseaux ouverts (Guéhenno, 1993). Nous entrons dans



© OCDE 2001

une ère où le processus de gouvernance devient une juxtaposition de décisions individuelles – et, de l'avis de nombreux observateurs, cette diffraction du pouvoir accroît le risque de non-gouvernabilité.

La gouvernabilité désigne l'aptitude d'une organisation à assurer une coordination efficace dans l'environnement où elle s'est installée, c'est-à-dire la capacité de cette organisation de se transformer, de modifier sa structure, son processus, et même son orientation et ses règles de fond (Kooiman, 1993, pp. 259-260). A tout instant, les écarts entre les besoins prédominants et les ressources font évoluer le mode de gouvernance, ce qui aboutit généralement, sur la durée, à un degré variable de décentralisation et de différenciation, à une diversité de partenariats et d'entreprises communes visant à relever les défis posés par la dispersion du savoir, les problèmes de motivation et de mise en œuvre, ainsi que par la nécessité de corriger une partie des effets indésirables les plus marqués de la structure de gouvernance existante.

Les deux éléments clés de cette évolution sont la *résilience* (c'est-à-dire la capacité du nexus économie/politique/société de rebondir sans dommages après des tensions ou un choc, grâce à des ajustements minimes qui ne modifient pas le système tout entier) et l'*apprentissage* (c'est-à-dire la capacité d'évoluer pour améliorer ses performances, en redéfinissant les objectifs de son organisation et en changeant de comportement et de structures) (Paquet, 1999*b*). La résilience et l'apprentissage paraissent aller, et vont effectivement, dans des directions opposées (maintien de la cohérence, d'un côté, et restructuration, de l'autre). Il faut donc les équilibrer, car ils sont tous deux nécessaires à la viabilité.

Le système de gouvernance a considérablement évolué au cours des dernières décennies, suite aux chocs majeurs provenant à la fois du milieu interne et de l'environnement externe, et au besoin d'apprendre plus rapidement (Paquet, 1999*c*). Un certain nombre de cycles d'adaptation ont été nécessaires pour obtenir la flexibilité et la souplesse d'action requises. Il en résulte un système de gouvernance composite, qui s'appuie sur des mécanismes de contrôle non fiables, en vue d'atteindre des objectifs mal définis, dans un univers chroniquement instable : ce processus de gouvernance composite découle de la conjugaison des efforts déployés pour maîtriser la complexité, qui ont rassemblé, de manière inédite, les différents mécanismes intégrateurs au sein des organisations (Axelrod et Cohen, 1999 ; Paquet, 2000*b*).

### *Apprentissage social et échecs de la coordination*

Dans une économie apprenante, la création de richesse est enracinée dans la mobilisation du savoir : l'apprentissage tire profit de l'intelligence collective de l'équipe en tant que source d'amélioration perpétuelle, ce qui, à son tour, entraîne de nouveaux modes de production de savoir et de nouveaux modes de



© OCDE 2001

collégialité, des alliances et un partage du savoir, un certain degré de coopération (pour exploiter les externalités positives), des économies d'échelle et de champ d'activité, ainsi que de solides processus cumulés d'apprentissage par l'expérience. Mais ces processus ne fonctionnent pas toujours parfaitement (Argyris et Schon, 1978 ; Gibbons *et al.*, 1994 ; Lundvall et Johnson, 1994).

Alors qu'une bonne partie du « savoir-quoi » et du « savoir-pourquoi » est effectivement codifiée, et peut être produite et diffusée en tant que quasi-marchandise, le « savoir-comment » et le « savoir-qui » demeurent, eux, tacites et enchâssés dans le social (Foray et Lundvall, 1996). La production et la diffusion de cette seconde forme de savoir sont donc plus problématiques : elles reposent largement sur la cohésion sociale et la confiance, sur nombre d'entrecroisements et d'apports interdisciplinaires et sur la création de réseaux capables de servir de liens de communication entre le savoir tacite et le savoir codifié, le savoir individuel et partagé, entre l'apprentissage passif axé sur la recherche d'efficience et l'apprentissage au sens schumpeterien, c'est-à-dire un processus de destruction créatrice (Boisot, 1995). Dans ce monde complexe, il existe de nombreux risques d'échec de la coordination, qui peuvent ralentir le processus d'apprentissage.

Les échecs de la coordination peuvent être imputés à divers problèmes (juridiques, organisationnels, etc.) et, à mesure qu'ils se manifestent, ils provoquent immanquablement des dysfonctionnements et une certaine dégradation des performances. Cette situation incite alors l'organisation apprenante à modifier ses conventions et ses échanges relationnels, c'est-à-dire son *fonctionnement*. Lorsque de tels ajustements du fonctionnement du système de gouvernance se révèlent insuffisants pour rétablir de bonnes performances, des changements plus profonds de la *structure* de gouvernance de l'économie apprenante deviennent nécessaires.

Pour autant, ni l'un ni l'autre ensemble de modifications n'est généralement suffisant. Outre ces améliorations de structures, de nouvelles formes de ligatures sociales doivent être mises en place pour façonner une nouvelle logique dominante apte à se substituer à la logique de centralisation-redistribution de l'ancien État-nation. Il est peu probable que ce nouvel « esprit » ou « imaginaire » ou nouvelle « étoile polaire » du système de gouvernance repensé puisse voir le jour uniquement suite à quelques rafistolages de la structure/du fonctionnement, car il doit mettre en place rien de moins qu'un nouvel ensemble de points de référence pour remplacer les coordonnées fondamentalement territoriales de l'État-nation.

A la place de l'ordre administratif territorial imposé par la logique du contrôle descendant (qui exige de respecter des frontières clairement délimitées, d'ériger de solides barrières, de réguler les flux interrégionaux et de respecter le cadre juridique), il faut inventer une façon d'aborder le nouvel ordre fluide, qui reste



© OCDE 2001

assez ancré dans la proximité territoriale, mais, à un degré bien moindre qu'à n'importe quelle époque antérieure. Cette « revanche du nomadisme sur le principe de territorialité et d'implantation » (Bauman, 2000, p. 13) résulte : 1) de la « *révolution commutative* », qui permet à chaque individu de se déconnecter à volonté et de se reconnecter différemment (Guillaume, 1999) ; 2) de la révolution de la connexité, qui transforme la manière dont nous gérons et développons une communauté – depuis l'établissement de barrières et de frontières jusqu'à l'alimentation de relations et de réseaux (Mulgan, 1997 ; Lévy, 2000) ; et 3) du nouveau « capital de relations » (*bridging*) diffus, qui finit par remplacer l'ancien système de liens (*bonding*) étroitement ancré dans la géographie de la proximité (Putnam, 2000).

La nouvelle « légèreté et fluidité d'un pouvoir de plus en plus mobile, insaisissable, aléatoire, imprécis et fugitif » (Bauman, 2000, p. 14) n'est pas totalement indépendante du contexte territorial. Cependant, elle se caractérise par de nouvelles formes d'appartenance, qui échappent beaucoup plus qu'auparavant au contrôle et à la régulation exercés par l'État-nation, grâce à des agoras virtuelles, des réseaux fluides, des zones hétérogènes et imbriquées où les citoyens peuvent « se poser » momentanément. La trame de ces nouveaux « mondes » est définie par la nouvelle logique dominante de la subsidiarité, quel que soit l'aspect considéré : elle soude les actifs, les compétences et les moyens en des communautés temporaires complexes, qui sont des territoires de connaissance au même titre que les territoires géographiques figurant sur une carte.

A court terme, on peut remédier aux échecs de la coordination en recourant à *l'architecture du processus*, c'est-à-dire en levant les obstacles à la coopération entre les différentes parties prenantes à l'intérieur du cycle d'apprentissage et en développant les relations, les conventions ou les échanges nécessaires pour déterminer des anticipations compatibles et des repères communs. Ces conventions diffèrent d'une sphère à l'autre : elles assurent la cohérence requise pour un contexte d'interprétation commun et pour une certaine « banalisation cognitive des relations entre les entreprises, leurs environnements et leur personnel » (Storper, 1996, p. 259).

Cette cohérence doit toutefois rester assez souple : les ligatures ne devraient pas être trop rigides ni trop banalisées. Un certain degré d'hétérogénéité, et donc de distance sociale, est susceptible de favoriser un plus grand potentiel d'innovation, car les différentes parties apportent au dialogue un corpus de connaissances plus complémentaire (Granovetter, 1973). Il s'ensuit des synergies plus fructueuses, bien que trop de distance sociale et trop « d'interférences » puisse empêcher d'exploiter efficacement l'intelligence collective et compromettre le processus d'apprentissage. Modifier les échanges aboutit à transformer la nature même de la carte du pouvoir. Néanmoins, étant donné que l'intelligence collective en vient à dépendre moins de la proximité géographique que d'autres



© OCDE 2001

proximités dans le cyberespace (Lévy 1994), la configuration des échanges relationnels efficaces est différente. Cela ne supprime pas la territorialité, mais fait évoluer son rôle. Les « communautés réactives » (*smart communities*) sont un bon exemple des nouveaux avantages comparatifs qui découlent de la combinaison de ces différentes formes de proximité.

A plus long terme, on peut remédier aux échecs de la coordination plus radicalement via *l'architecture organisationnelle*, c'est-à-dire par la transformation du capital structurel qui délimite les moyens de l'économie apprenante. Cette méthode consiste à redéfinir les réseaux et les régimes pour assurer la cohérence nécessaire à une économie apprenante efficace.

La cohérence et le pluralisme constituent des éléments essentiels de l'architecture organisationnelle d'un système d'apprentissage. Ce sont eux qui rendent les structures fédérales si attrayantes du point de vue de l'apprentissage. En effet, ils permettent la coordination dans un monde où « le centre [...] est davantage un réseau qu'un lieu » (Handy, 1995*a*). C'est également la raison pour laquelle des structures de type fédéral sont apparues dans les différentes sphères, sur la plupart des continents. Le fédéralisme représente potentiellement une sorte de « modèle harmonieux », d'appariement des différentes composantes du capital structurel au sens où l'entend Saint-Onge (1996), c'est-à-dire des systèmes (processus), des structures (transparence et responsabilités), des stratégies et de la culture (mentalités, valeurs et normes communes). Et, puisqu'il y a toujours une forte probabilité de déséquilibre entre ces composantes, il est souvent nécessaire d'intervenir directement pour modifier l'architecture organisationnelle, de manière à ce que l'apprentissage soit efficace.

Cependant, il est peu probable que l'apprentissage social soit rapide (malgré les remèdes apportés aux dysfonctionnements du processus et de l'organisation), à moins que la nouvelle logique dominante de l'État stratégique génère une nouvelle philosophie publique et un *outillage mental* pouvant faire office de gyroscope dans le processus d'apprentissage.

Bien que ces trois modes de correction des échecs de la coordination (architecture organisationnelle et nouvelle philosophie publique) soient inévitablement imbriqués dans le fonctionnement du nouvel État stratégique, il n'est pas inutile de les traiter séparément, car ils représentent différents degrés d'ingérence de l'État dans l'économie apprenante. Ils seront donc passés en revue un par un et de manière générale dans la suite de notre exposé, mais la section 2 ci-après tente de les traiter comme un tout.

## 2. L'État stratégique : processus, organisation et philosophie publique

Dans l'économie apprenante, on ne peut remédier aux échecs de la coordination en utilisant la panoplie traditionnelle d'instruments valables dont disposent



© OCDE 2001

les États-nations, et qui repose sur de bonnes pratiques de gestion, la centralisation et la redistribution. Le nouvel État stratégique, qui doit essentiellement permettre un apprentissage social efficace, doit donc créer de nouveaux instruments, en se recentrant sur sa mission – c'est-à-dire en cessant de chercher à assurer une répartition et une redistribution statiques des ressources afin de contribuer activement à favoriser l'efficience schumpeterienne dynamique, et à renforcer le pouvoir d'apprentissage collectif de l'économie.

Comme nous le suggérons dans la dernière section, cet objectif peut être atteint de différentes manières.

### *Favoriser le cycle d'apprentissage social*

Pierre Lévy définit l'intelligence collective comme « *une intelligence partout distribuée, sans cesse valorisée, coordonnée en temps réel, qui aboutit à une mobilisation effective des compétences* » (1994, p. 29). Cette intelligence produit en permanence de nouvelles connaissances, qu'elle partage avec toutes les parties prenantes, sa finalité première étant l'apprentissage social, la mobilisation et la coordination des compétences, toujours plus grandes, de tous ces acteurs.

Pour donner l'impulsion nécessaire à l'apprentissage social, il faut avoir une idée des modes de fonctionnement de l'intelligence collective, et être en mesure d'intervenir pour supprimer tout élément susceptible d'entraver cet apprentissage. Cherchant à identifier les principaux obstacle (et donc à orienter les interventions de l'architecture du processus), Max Boisot propose une représentation simple, en trois dimensions, du cycle d'apprentissage social – *l'espace d'information* – qui définit un système organisationnel en termes de degré d'*abstraction*, de *codification* et de *diffusion* des flux d'information qui y circulent. Cet espace tridimensionnel détermine trois continuums : plus il est éloigné de l'origine sur l'axe des ordonnées, plus l'information est codifiée (plus sa forme est clarifiée, stylisée et simplifiée) ; plus il est éloigné de l'origine sur l'axe des abscisses et tend vers la droite, plus l'information est diffusée et partagée ; enfin, plus il est éloigné de l'origine sur l'axe des abscisses et tend vers la gauche, plus l'information est abstraite (plus les catégories utilisées sont générales) (Boisot, 1995).

Le cycle d'apprentissage social se déroule en deux étapes, chacune comportant trois phases : l'étape I met l'accent sur les dimensions cognitives du cycle, tandis que l'étape II se concentre sur la diffusion de la nouvelle information.

Pendant l'étape I, l'apprentissage commence (phase 1) par une exploration de l'environnement et de l'information concrète largement diffusée et connue, le but étant de détecter les anomalies et les paradoxes. On parvient ensuite à la phase 2, qui consiste à formuler le problème (p) posé par ces anomalies et paradoxes dans un langage adapté à la résolution de problèmes. La phase 3 de l'étape I vise à généraliser à des familles plus larges de problèmes la solution du

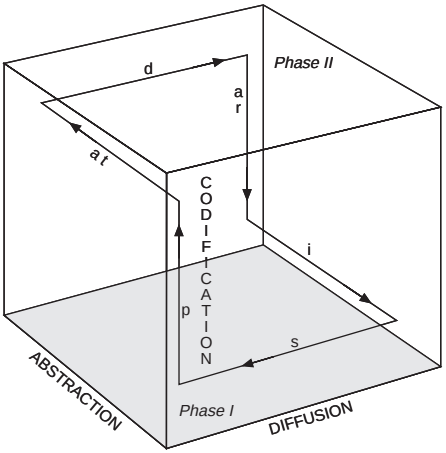


© OCDE 2001

problème particulier, via un processus d'abstraction (at). Pendant l'étape II, le nouveau savoir est d'abord diffusé (d) à une plus vaste communauté d'individus ou de groupes (phase 4). Puis intervient l'absorption (ar) de ce nouveau savoir par la population, et son assimilation, de manière à ce qu'il fasse partie intégrante du stock tacite de connaissances (phase 5). Au cours de la phase 6, ce nouveau savoir est non seulement absorbé, mais a également un impact (i) sur les pratiques concrètes et les artefacts du groupe ou de la communauté.

La figure 2 ci-dessous représente les différents blocages qui affectent le cycle d'apprentissage social. Durant l'étape I, la dissonance cognitive dans (s) risque d'empêcher d'observer les anomalies, les obstacles épistémiques de toutes sortes dans (p) sont susceptibles de stopper le processus de traduction dans un langage permettant la résolution du problème, les blocages faisant obstacle à la généralisation des nouvelles connaissances – la définition du problème étant intégrée dans le *hic et nunc* (at) – peuvent empêcher ce nouveau savoir d'acquérir un plus grand degré de généralité. Durant l'étape II, il est possible que le nouveau savoir ne soit pas diffusé de manière appropriée en raison de droits de propriété (d), de certaines valeurs ou d'un très fort conservatisme dynamique – entraînant un refus d'écouter ceux qui sont les plus susceptibles d'en tirer parti (ar) – ou encore du fait de difficultés à trouver des moyens de l'intégrer (i).

Figure 2. **Cycle d'apprentissage et blocages potentiels**




*Source :* Max Boisot, 1995, pp. 237, 190.



© OCDE 2001

Les interventions destinées à éliminer ou à atténuer les effets négatifs de ces blocages portent toujours plus ou moins atteinte aux mécanismes de l'intelligence collective. Dans certains cas, par exemple lorsque les droits de propriété évoluent, les changements apportés aux règles paraissent relativement anodins, mais les pouvoirs publics se mêlent des choses de l'esprit : corriger les blocages de l'apprentissage social modifie les échanges, et donc le tissu psycho-social de l'organisation.

Ces interventions au niveau cognitif ont souvent des conséquences imprévues – et peuvent même aggraver les dysfonctionnements. De telles difficultés tiennent principalement au caractère, encore jugé illégitime, de l'implication de l'État dans la « politique de la cognition » ou, d'une manière générale, dans le domaine de l'esprit (Tussman, 1977). Cette situation entraîne de très coûteux retards dans le processus par lequel l'État accepte d'endosser ces nouvelles responsabilités fondamentales, dans une socio-économie du savoir et de l'apprentissage, et investit pour identifier des moyens d'intervention efficaces.

### *Redessiner l'architecture organisationnelle*

Éliminer les blocages dans le cycle d'apprentissage social ne saurait toutefois suffire. Nous ne devons pas perdre de vue l'importance des changements à apporter à plus long terme à l'architecture organisationnelle de la gouvernance de l'économie apprenante. De nouvelles structures sont nécessaires pour permettre la coopération entre les parties prenantes et réduire les fortes perturbations qui nuisent au fonctionnement de nombreux États-nations (Paquet, 1997*b*).

Autrefois, l'État assurait un rôle d'administration et de compensation, ce qui imposait une contribution minimale de la part de la population. Aujourd'hui, dans les socio-économies capitalistes évoluées et complexes, il lui faut assumer de nouvelles fonctions centrales, qui vont bien au-delà de ces interventions mécaniques. Il doit de plus en plus agir comme *intermédiaire*, *animateur* et *partenaire* dans le cadre de la planification participative, afin d'atteindre le niveau requis d'*apprentissage organisationnel*, de coévolution et de coopération.

Pour pouvoir apprendre, l'État doit instaurer un nouveau régime interactif avec les citoyens, de manière à favoriser l'apparition d'une *société de la participation* (où la liberté et l'efficacité découlent du fait que l'individu dispose d'une voix reconnue dans le dialogue public sur les questions de fond et de procédure, et surtout qu'il a l'*obligation de participer* à la définition de ces questions). Le citoyen ne doit pas en être réduit à vivre dans une société de droits, dans laquelle la dignité des individus tient exclusivement au fait qu'ils ont des prétentions à faire valoir (Taylor, 1985).

Les principes de conception d'une architecture sociale compatible avec ce mandat sont très clairs.



© OCDE 2001

Le premier est celui de la *subsidiarité* : « le pouvoir doit revenir à l'échelon le plus bas et le plus local au niveau duquel des décisions peuvent être raisonnablement prises, l'échelon supérieur ayant pour vocation de soutenir et d'aider cette structure locale à mener à bien ses tâches » (Bellah *et al.*, 1991, pp. 135-136 ; Millon-Delsol, 1992). Ce principe s'applique aux trois sphères (privée, publique et civique) ; selon le degré de responsabilisation et de décentralisation, l'individu ou la famille ou un petit groupe, sur le marché, dans la société ou dans le système politique, peut être amené à prendre les choses en main.

L'idée sous-jacente, c'est que les institutions proches du citoyen sont celles qui ont le plus de chances de s'apparenter à des institutions organiques, c'est-à-dire susceptibles de voir le jour sans schéma initial, de naître sous la seule pression de besoins bien exprimés, et de ne nécessiter qu'un léger remaniement annuel. La subsidiarité réduit le pouvoir hiérarchique vertical, mais accroît en revanche considérablement le potentiel de participation.

Ce n'est pas la fin de l'État central, mais celle de l'État omniprésent en tant que garant morphologique de la résilience. Lorsque la base bouge, plus un gouvernement est centralisé et omniprésent, plus il risque d'être aux prises avec des difficultés. Le nouvel État stratégique, plus resserré, doit s'occuper de normes, de règles, d'orientations générales et de valeurs. Le processus consistant à pourvoir aux besoins du public et à fournir un service parfaitement adapté à ces besoins doit être transféré à l'échelon local.

Le deuxième principe de conception est celui *d'un retour d'information efficace fondé sur une évaluation par les citoyens*, qui est destinée à faire en sorte que les services produits, financés ou régulés par la sphère publique correspondent aux règles d'efficience, d'économie et d'efficacité requises, et soient en accord avec l'esprit des règles ou des normes arrêtées. D'aucuns pourraient avancer que c'est l'essence même de la démocratie. Cependant, le processus politique démocratique n'est ni rapide ni infaillible. Il s'agit ici de renforcer sensiblement la boucle d'apprentissage cybernétique, au cœur de l'État rénové. C'est essentiel pour que l'apprentissage organisationnel se fasse aussi vite que possible (Crozier, 1987).

Une telle évaluation (enracinée dans le retour d'information collectif et la reconnaissance de la nécessité de la gouvernance coopérative) garantit un renforcement significatif du processus de participation. Elle donne un certain contenu à la *relation silencieuse*, ou *contrat implicite*, entre l'État et les citoyens. On ne peut présumer que cette rétroaction se matérialise organiquement. Elle aurait pour objectif de veiller à ce que les normes, les règles et les activités de l'État soient légitimes aux yeux des bénéficiaires, et compatibles avec la moralité quotidienne, au lieu d'inciter à mentir ou à présenter une situation de manière déformée. Elle permettrait au citoyen lambda d'être mieux entendu, car « la politique n'est pas seulement l'art de représenter les besoins d'étrangers, c'est aussi un exercice périlleux,



© OCDE 2001

qui consiste à parler au nom des besoins que des étrangers n'ont aucune chance d'exprimer eux-mêmes » (Ignatieff, 1985).

Ces principes logiques peuvent donner naissance à une *forme d'organisation* de l'architecture sociale quelque peu *découplée* : le centre étant axé sur les normes et la périphérie se focalisant sur la mise en œuvre, il existe un important risque de manque de coordination, à moins que : 1) le sens du bien collectif ne se matérialise clairement ; 2) de nouveaux partenariats et de nouvelles compétences (management stratégique, conseil, évaluation, etc.), parallèlement à de nouveaux contrats moraux engageant les partenaires, ne soient créés pour souder le tout ; et 3) les agences ne se voient confier les pouvoirs nécessaires pour organiser les activités en respectant le principe de subsidiarité et devenir des *lieux de négociation* offrant : *i*) un espace significatif pour l'interaction entre telle ou telle agence et les citoyens ; *ii*) une marge de manœuvre pour définir et redéfinir les activités, ainsi que pour les réorienter « dans des conditions de temps et d'espace » ; et *iii*) de nombreux moyens pour un suivi dynamique descendant et pour une rétroaction permanente ascendante.

Dans ce contexte, ce que Charles Lindblom a appelé la « politique pédagogique » occupe une place centrale : les dirigeants deviennent des éducateurs, des *animateurs*, des personnes à qui l'on fait appel pour *restructurer* nos opinions sur la sphère publique, pour concevoir l'organisation de l'éducation réciproque et pour « lancer le processus d'apprentissage » nécessaire pour parvenir, si possible, à un consensus latent (Marquand, 1988). Dans une société post-moderne, un tel apprentissage n'est guère susceptible de se faire facilement dans un lieu (forum) exclusivement mis en place par les institutions nationales. Les institutions nécessaires devront être des institutions *intermédiaires* ou des *méso-institutions*, des réseaux conçus pour favoriser la communication et la coopération sur des questions qui mobilisent les communautés existantes, et des méso-forums (régionaux et sectoriels) susceptibles de remobiliser les citoyens pour qu'ils s'engagent dans des organisations selon des modalités qui leur conviennent.

L'État stratégique doit s'appuyer sur un contrôle exercé de façon souple et sur un apprentissage organisationnel extrêmement efficace, par le biais de ces méso-forums. Leur triple rôle – être des structures de médiation, fixer les règles de la fourniture de services et enseigner aux individus leurs engagements mutuels et vis-à-vis de la société – doit être redynamisé en conséquence (Etzioni, 1983).

De nombreux responsables craignent que la délégation des pouvoirs entre les élus et les bureaucrates et les citoyens ne soit pas la solution appropriée(Schaffer, 1988 ; Vérificateur général du Canada, 1991). Ces craintes sont infondées. Ce mode d'exercice du pouvoir n'est ni inadapté, ni illégitime, ni inefficient. En réalité, la prise de décision cumulative des bureaucrates et des citoyens, *qui travaillent dans et avec une philosophie publique correctement définie*, permet à



© OCDE 2001

l'État postmoderne d'apprendre plus vite, via des décisions tenant compte des circonstances, tout en respectant des normes fondamentales. S'en tenir strictement au traditionnel « modèle de contrôle parlementaire » de Westminster n'est pas nécessairement judicieux : il est essentiel de développer un cadre *modifié*, mieux adapté aux besoins d'un État stratégique.

Avec ce nouveau *type* d'institution, il faut que l'État se contente d'offrir un cadre pour résoudre les problèmes, en précisant le contexte et les limites de son intervention, tout en permettant aux bureaucrates et aux citoyens d'utiliser une bonne partie de leurs connaissances et de leur expérience tacites pour traiter des situations spécifiques, et aboutir à des décisions sur la base d'un « dialogue réfléchi avec les intéressés » (Schon, 1983 ; Argyris *et al.*, 1985). Pour cela, il faut non seulement une structure très décentralisée, mais aussi de nouvelles formes de responsabilité horizontale pour que le système de gouvernance soit efficace.

### *Repenser les valeurs fondamentales*

Il ne suffit pas de lever les obstacles à l'apprentissage social ou d'améliorer l'architecture organisationnelle. Il faut également fournir la logique dominante (infrastructure + philosophie publique) pour que la nouvelle centralité de l'apprentissage social soit un élément permanent de la nouvelle gouvernance, car ces orientations et ces principes de conception – et la langue servant à les énoncer – ne sont pas immuables. Tout idéal peut être abandonné à mesure que progresse l'apprentissage : nos désirs et nos idéaux « ne sont pas comme nos membres : ils ne font pas partie intégrante de notre corps » (Schick, 1984).

La difficulté consiste à créer un langage adapté à notre époque, un langage de l'appartenance et de la citoyenneté partagée, un langage de la définition des problèmes qui offre au citoyen la traduction de ses besoins, habituellement exprimés dans un langage non spécialisée, dans des catégories qui soient à la fois pertinentes et stimulantes. Ce serait un langage au service de l'humanité, qui constituerait une sphère « dans laquelle les citoyens peuvent apprendre les uns des autres et découvrir qu'ils partagent un "intérêt personnel éclairé" » (Dionne, 1991).

La nouvelle logique dominante de l'État stratégique est une réponse aux lacunes de l'État keynésien. Les principales critiques formulées à l'encontre de ce dernier après la seconde guerre mondiale ont été abondamment analysées. On peut les classer en un certain nombre de rubriques (Duncan, 1985) :

1. Un État surdimensionné et une surcharge étatique. L'État est présenté comme « une pieuvre arthritique, un Léviathan absurde » incapable, malgré une croissance massive, de répondre aux attentes des citoyens. Cette situation est à l'origine d'un affaiblissement du sens civique, d'un accroissement de l'indifférence à l'égard de la chose publique et de beaucoup de déceptions (King, 1975).



© OCDE 2001

2. Un déficit de légitimité. L'opinion publique dépolitisée a désormais cessé de croire que l'État disposait d'une quelconque autorité morale ou capacité technique pour traiter les problèmes existants, ce qui expliquerait la désaffection et le retrait du soutien des citoyens (Habermas, 1973).
3. Une crise budgétaire. Elle révèle l'incapacité de l'État de concilier sa double obligation d'atténuer les problèmes sociaux et d'encourager l'accumulation de capital sans générer de déficits budgétaires intenables à long terme (O'Connor, 1973).
4. Les limites sociales à la croissance. Les trois principales dimensions de notre organisation sociale (capitalisme libéral, démocratie de masse et distribution très inégale des ressources matérielles et symboliques) ne peuvent pas coexister facilement : l'égalitarisme démocratique (dans la société) produit un centralisme de compulsion (dans le politique) qui redistribue de plus en plus de ressources sans pour autant parvenir à réduire les inégalités, et qui freine en revanche la capacité productive du système économique (Hirsch, 1976).

Cette crise générale de l'État keynésien a été analysée sur le plan historique comme un processus en deux étapes : 1) elle a d'abord évolué comme une crise dans la *sphère économique* : la mauvaise coordination s'est accrue dans les économies de marché évoluées, suscitant une demande d'intervention et de régulation de la part de l'État – la crise économique a alors été transférée à l'État ; 2) la *crise de l'État* s'est développée à mesure que se creusait le déficit de légitimité : l'État ne parvenait pas à mobiliser les citoyens et, en désespoir de cause, il a tenté un « coup épistémologique » afin d'obtenir leur « blanc-seing ». L'argument était le suivant : étant donné la complexité technique des problèmes de gestion, les citoyens devaient payer leurs impôts et ne demander aucun compte aux experts. Cette tentative a échoué, et le « despotisme cognitif » n'a pas réussi à supprimer le pouvoir autonome de la communauté à accorder ou refuser la légitimité (Habermas, 1973 ; Wiley, 1977 ; Paquet, 1977). Les sondages d'opinion en attestent.

Pourquoi une telle situation est-elle apparue ?

La principale raison semble être que le cadre institutionnel public mis en place par les Keynésiens dans l'après-guerre a été présenté aux citoyens comme un *instrument d'action* : combattre la crise économique, relever le niveau de vie, fournir des biens publics qui, sinon, ne seraient pas produits, aider les défavorisés, etc. Par conséquent, les citoyens en sont venus à définir l'État en termes de *revendications* qu'ils pouvaient faire valoir auprès de lui : « les revendications individuelles ont commencé à prendre le pas sur les revendications collectives ». Par comparaison, « les activités de la sphère privée étaient considérées comme des fins en soi ». Il n'est donc pas surprenant que les biens instrumentaux de la sphère publique soient considérés comme subordonnés aux biens intrinsèques de la vie privée (Bellah *et al.*, 1991).



© OCDE 2001

Si l'État a été le principal bailleur de fonds, instigateur et régulateur, et, partant, le substrat sur lequel l'économie et la société ont prospéré entre les années 40 et les années 70, un certain nombre de pays ont néanmoins continué de contester son importance. Cet individualisme ancré dans l'idéologie lockienne a continué de prédominer alors même que les activités de l'État avaient atteint en 1980 une ampleur considérable et que le domaine réservé *stricto sensu* à la sphère privée était extrêmement réduit.

Dans un contexte d'internationalisation grandissange, le secteur privé a adressé des demandes toujours plus importantes aux institutions publiques, alors que les capacités dont elles disposaient pour fournir des services n'étaient pas extensibles. Cette situation tenait au fait que la participation, la confiance et l'interaction créatrice (sur lesquelles reposent la politique et la sphère publique) avaient totalement disparu, de même que le sentiment de communauté qui sous-tendait la société civile et les moyens collectifs/privés de satisfaire les besoins d'étrangers.

Dans ce monde d'individualisme forcené, où la plupart des citoyens ignorent, fort curieusement, que l'État a été l'élément moteur de la prospérité durant la période de l'après-guerre, *l'entreprise privée aux frais de l'État est devenue la règle*. L'absence d'engagement de ressources émotionnelles, intellectuelles et financières pour remettre en état l'infrastructure publique ne pouvait conduire qu'à une demande excessive, et la frustration engendrée par les échecs de la politique gouvernementale des années 70 a amené les citoyens à penser que la meilleure façon de renforcer la démocratie et l'économie consistait à affaiblir l'État.

A la base de nos difficultés se trouve un *vide moral*. La notion d'intérêt public nous est étrangère. Ce dont nous avons besoin en tout premier lieu, c'est d'une *philosophie de l'intervention publique*, une *philosophie de la sphère publique* (Marquand, 1988) : la reconnaissance que, malgré les affirmations des sociologues et le fait qu'il n'est pas dans l'air du temps de dire une telle chose, *l'État est un agent moral* et non un instrument administratif moralement neutre. Tant à gauche qu'à droite, on aspire à ce que la société civile produise organiquement les codes bien définis de l'obligation morale qui sont indispensables pour bâtir une société saine. Cependant, la « contrainte inhérente née de la morale, de la religion, de la coutume et de l'éducation », qu'Adam Smith considérait comme les conditions préalables pour pouvoir confier aux hommes le soin de s'occuper eux-mêmes de « leurs intérêts sans pénaliser indûment la communauté », n'existe plus (Hirsch, 1976).

La disparition de ce fondement socioculturel a été observée et déplorée par de nombreux commentateurs et beaucoup d'ouvrages ont été consacrés à la nécessité de le rétablir. Cependant, il est aussi apparu clairement qu'il était vain d'espérer que ces valeurs soient remplacées dans la société civile par un coup de baguette magique. C'est pourquoi nombreux sont ceux qui, à défaut, ont lancé un appel à l'État et aux leaders politiques pour qu'ils acceptent leur responsabilité



© OCDE 2001

en tant qu'agents moraux (Mead, 1986 ; Wolfe, 1989). Il est demandé aux leaders politiques de présenter une *vision*, de proposer une *direction*, et d'adhérer à des idéaux, ainsi que de définir la *philosophie publique* nécessaire à leur concrétisation. Une telle philosophie publique est à la fois *contraignante* (reflétant certains choix fondamentaux, elle exclut par là-même de nombreuses possibilités) et *habilitante* (car elle offre un fondement sur lequel construire un ensemble cohérent d'institutions et de décisions dans la sphère publique).

Le choix d'une philosophie publique doit s'enraciner dans les valeurs fondamentales de la société civile et être fondé sur le critère de la *compréhension éclairée*. Il ne s'agit pas de définir une politique qui soit la moins contraignante possible, mais qui reconnaisse que le niveau optimal de coercition n'est pas le degré zéro. C'est pour cette approche qu'opteraient les citoyens s'ils possédaient « la meilleure compréhension possible de l'expérience résultant de ce choix et de ses variantes les plus pertinentes » (Dahl, 1989). Le défi consiste à amener la population à ce niveau de compréhension. Cela signifie que l'État ne peut plus fonctionner selon un mode descendant, mais qu'il a le devoir d'instaurer un dialogue permanent avec les citoyens.

Il faut pour cela un langage de citoyenneté commun, profondément ancré dans la société civile : les citoyens ont des objectifs, des engagements et des valeurs que l'État doit prendre en compte. Mais les citoyens doivent aussi insister sur le fait qu'ils veulent jouer un rôle actif dans la définition de ces valeurs, de ces objectifs et de ces engagements, et dans l'élaboration des mesures censées répondre à leurs besoins présumés (Sen, 1987). Seuls un vaste espace d'expression et des institutions propres à renforcer la compétence des citoyens en tant que producteurs de gouvernance permettront à une *compréhension éclairée* de s'instaurer – à la fois en tant que résultat et fondement d'une armistice raisonnable entre l'État et les citoyens.

Le système de gouvernance fluide et apparemment dispersé – baroque – (Paquet, 2001) qui est susceptible d'en découler doit toutefois s'articuler autour d'axes clairement définis. Il faut donc qu'il existe un *plan*. La plupart des dirigeants des socio-économies évoluées en dehors de l'Amérique du Nord disposent d'un tel plan, d'une orientation pour les interventions stratégiques et d'une philosophie publique pour l'énoncer et le rationaliser. « Ils ne rendent pas leur plan public car il ne serait jamais accepté. Pourtant, on ne saurait qualifier cette approche de machination… Ce plan n'est ni entièrement conscient ni systématique, et il ne peut l'être tant qu'il n'est pas rédigé, publié, débattu, révisé, etc. Ce n'est pas non plus ce que l'on pourrait appeler un secret » (Lowi, 1975).

Ce *plan non écrit* doit servir de gyroscope dans la définition des mesures adoptées par le personnel des agences et des ministères. Il constitue le fondement d'un processus d'*apprentissage à deux boucles*, tel que doit être l'apprentissage



© OCDE 2001

organisationnel (c'est-à-dire non seulement trouver de meilleures manières d'apprendre à mieux faire ce que nous faisons, mais aussi, et surtout, définir les bons objectifs, déterminer si les objectifs que nous poursuivons sont les bons).

Un tel apprentissage ne peut être effectué par les seuls élus. Ceux-ci doivent travailler en symbiose avec les bureaucrates et les citoyens, et apprendre à laisser aux deux une plus grande marge de manœuvre, non seulement dans le processus d'exécution, mais également dans le processus de gouvernance lui-même. En outre, tous ceux œuvrant dans la fonction publique doivent admettre que le monde change autour d'eux, qu'ils doivent réviser sans cesse leur *outillage mental* afin d'être équipés et capables de concevoir de nouvelles façons de faire, sans se heurter à des murs politiques.

### 3. L'écologie de la gouvernance coopérative

Que l'on veuille mettre l'accent sur l'architecture des processus, la refonte organisationnelle ou la diffusion d'une nouvelle logique dominante, il y a peu de chances que l'on puisse obtenir des résultats sans créer de nouvelles capacités de gouvernance. Toutefois, pour favoriser le développement de ces nouvelles capacités, il faut comprendre l'écosystème au sein duquel elles s'épanouissent et optimiser la façon dont les organisations peuvent tirer parti de l'imagination de tous les acteurs pertinents afin d'utiliser au maximum et au mieux l'intelligence collective.

Comme l'indiquent Dalum *et al.* (1992), une intervention est nécessaire afin d'améliorer les moyens d'apprendre (ce qui dépasse largement les systèmes d'enseignement et de formation traditionnels), l'incitation à apprendre (soutenir les projets de coopération et les réseaux), l'aptitude à apprendre (aider les organisations qui soutiennent l'apprentissage interactif, c'est-à-dire des organisations plus décentralisées), l'accès aux connaissances pertinentes (en nouant des relations entre les agents et les sources de savoir, à la fois via l'infrastructure et des structures de médiation), mais aussi en stimulant le degré requis de souvenir et d'oubli (afin de préserver les compétences et les capacités, mais aussi d'indemniser les victimes du changement et les aider à continuer). Tout cela suppose à son tour un ensemble cohérent de relations, de réseaux et de régimes.

Les États peuvent jouer un rôle important de catalyseur dans l'édification du nouveau capital social qui assure une « intermédiation souple » : améliorer les relations ici, promouvoir les réseaux là, développer des régimes formels ou informels plus ou moins complets ailleurs, et faire en sorte que la nouvelle logique dominante de l'État stratégique se déploie. C'est le rôle central de ce que certains ont baptisé l'*État catalytique* (Lind, 1992).

#### *Capacités de coopération : relations, réseaux, régimes*

Dans les sphères privée, publique et civique, les responsables doivent non seulement tirer parti de l'environnement favorable, mais aussi du potentiel



© OCDE 2001

d'imagination et d'ingéniosité que recèle chaque membre de l'équipe. Ils doivent devenir en quelque sorte des chefs de projets, des quasi-entrepreneurs capables de procéder à une sous-optimisation prudente dans un environnement instable. Ce type de défi pousse les organisations publiques, privées et civiques à concevoir des structures plus légères, plus horizontales et plus modulaires, afin de créer des réseaux et des rapports informels de type clanique, et d'instaurer de nouvelles règles du jeu. En général, cette situation génère des pressions en faveur d'une non-centralisation, d'une réduction du pouvoir de gouverner détenu par les hauts responsables.

Ces nouvelles organisations atomisées ne peuvent pas imposer leurs points de vue à leurs clients, citoyens ou membres. Elles doivent consulter, elles doivent tendre vers une plus large utilisation de l'intelligence et de l'ingéniosité répartis entre leurs membres. L'organisation stratégique est en train de devenir un intermédiaire, un élément moteur et, dans ce réseau, un mode consultatif et participatif se développe au sein de l'entreprise, de l'État et des communautés (Paquet, 1994, 1995, 1996-7, 1997*a*).

On aboutit ainsi à un changement qualitatif majeur, qui introduit le paradigme du réseau au sein du processus de gouvernance (Cooke et Morgan, 1993 ; Castells, 1996, 1997, 1998). Non seulement ce paradigme domine les transactions de la sphère civique, mais il s'infiltre dans les activités de l'État et du marché. Car ce réseau n'est pas, comme on le suppose habituellement, une forme d'organisation intermédiaire à mi-chemin sur un continuum allant du marché à la structure hiérarchique supérieure. Il est plutôt un nom générique désignant un troisième type de dispositif, qui repose sur des mécanismes d'intégration très différents. Les réseaux sont des organisations et des institutions orientées vers le consensus/l'acceptation.

Dans un monde idéal, il existerait des relations, des réseaux et des régimes d'apprentissage pour répondre au besoin de souplesse face à la diversité croissante, à la complexité grandissante et au nouvel impératif de l'apprentissage permanent. En outre, dans un tel monde, la culture organisationnelle serait un lien important qui rend ces réseaux et régimes opérationnels et efficaces pour l'apprentissage collectif.

La culture organisationnelle fait référence à des principes non écrits, conçus pour produire un degré relativement élevé de coordination à faible coût, en apportant une identité et un sentiment d'appartenance par des témoignages de portée générale sur des expériences qui servent de réceptacles au savoir accumulé. L'évolution de ces témoignages constitue l'apprentissage collectif, une manière changeante d'interpréter des données contradictoires et souvent déroutantes, mais aussi la construction sociale d'une communauté d'interprétation.



© OCDE 2001

Hélas, nous ne vivons pas dans un monde idéal. Les relations, réseaux et régimes nécessaires ne se mettent pas obligatoirement en place organiquement. De plus, à un moment donné, la culture organisationnelle peut ne pas constituer le meilleur catalyseur pour utiliser au maximum et au mieux ces relations, ces réseaux et ces régimes.

Arie de Geus se sert d'une analogie tirée de la biologie de l'évolution pour expliquer les fondements et les différentes phases de l'apprentissage collectif et de la coopération, et pour identifier les loci de l'action visant à remédier aux lacunes de l'apprentissage : la capacité des individus de se déplacer et d'être exposés à différents défis (nouvelles relations), l'aptitude des individus à inventer de nouvelles façons de faire face à des circonstances nouvelles (nouveaux réseaux), et le processus de communication de ces nouveaux moyens entre l'individu et l'ensemble de la communauté (nouveaux régimes) (de Geus, 1997).

Premièrement, une certaine hétérogénéité est une source importante d'apprentissage, car une communauté composée d'individus identiques possédant une histoire ou des expériences analogues est moins susceptible d'extraire d'un environnement un grand nombre de données nouvelles. Cependant, le degré de confiance doit être suffisant pour soutenir l'apprentissage. Il faut pour cela une base culturelle de différences que les membres reconnaissent et partagent (Drummond, 1981-82). Il est clair que cette base « culturelle » d'hétérogénéité et de confiance, et la maîtrise des liens faibles (c'est-à-dire la capacité à bâtir de solides relations sur des liens faibles) doivent être préservées et constituent des capacités cruciales (Laurent et Paquet, 1998).

Deuxièmement, l'apprentissage ne se ramène pas à une transmission de connaissances abstraites entre le cerveau de deux individus – c'est la « faculté incarnée d'agir en tant que membres de la communauté ». Il est favorisé par des contacts avec l'extérieur, en facilitant l'accès et l'appartenance à la communauté d'expérience. La confiance est la trame même de ces réseaux et communautés d'expérience qui transforment les « travailleurs en membres », un contrat de travail en un contrat d'appartenance (Handy, 1995*b*).

Troisièmement, l'appartenance est l'un des agents de mobilisation les plus puissants. Par conséquent, il est nécessaire que le nouveau contrat d'appartenance intègre un élément « moral » important, afin d'être moins contractuel et plus interactif. Ce *nouveau contrat moral révisé* est « un réseau d'engagement civique [...] qui peut servir de modèle culturel à une future collaboration [...] et élargir le sentiment d'identité des participants [...] renforçant leur goût' pour les avantages collectifs » (Putnam, 1995, 2000).

Ces mécanismes ou régimes souples nécessitent un certain degré d'interaction et de proximité. Ce sont là des composantes majeures du processus d'apprentissage. Les institutions des régimes facilitent l'adaptation du groupe aux chocs



© OCDE 2001

externes via la coordination des mesures, permettant au groupe de définir des moyens plus efficaces de prévenir un choc ou du moins d'en atténuer l'impact par le biais de mécanismes de compensation, et une coopération propre à fournir des lieux adéquats pour la consultation et la codécision (Preston et Windsor, 1992).

Les relations, les réseaux et les régimes représentent les différentes strates de capacités de coopération du processus de gouvernance. Ils se modifient à mesure de la transsubstantiation de l'économie et de la société, mais ni assez rapidement ni de manière intégrée : cette évolution est lente et progressive. Le processus de gouvernance émergent s'apparente donc davantage à un patchwork qui se complexifie à mesure que l'environnement change, passant d'un état de placidité à un état de turbulence (Emery et Trist, 1965).

### *Actifs, compétences et styles sous-tendant ces capacités de coopération*

Dans notre nouvel environnement instable, la gestion stratégique ne suffit plus. Il faut par conséquent développer des capacités d'action coopérative en procédant à des remaniements à grande échelle et à des changements structurels au niveau macroéconomique. La base bouge (*the ground is in motion*). Une action indépendante peut non seulement ne pas garantir l'efficacité, mais même aggraver les choses et accentuer la tendance à la désintégration. Ce qui est nécessaire, c'est une action collective qui soit le fait « d'organisations dissemblables dont le sort, pour l'essentiel, s'inscrit dans une corrélation positive ». Il faut pour cela des mécanismes qui renforcent la confiance tels que des relations, des réseaux et des régimes plus solides.

La difficulté consiste à trouver des moyens pragmatiques de réconcilier des perspectives ou des cadres différents, mais d'une certaine manière compatibles. C'est le compromis que promet la *rationalité de la conception* – « une raison limitée, à la fois réalisable et appropriée pour l'élaboration de politiques » (Schon et Rein, 1994). Cette approche pragmatique part de l'hypothèse qu'il n'existe pas de position neutre vis-à-vis du cadre pour l'analyse des politiques.

Le seul moyen de concilier ces différences de cadre est donc de rechercher une « solution localisée », en s'efforçant de restructurer le débat afin de pouvoir gérer les différences et de parvenir à un accord alliant antagonisme et coopération.

Mais il faut pour ce faire étudier en détail les actifs, les capacités, les compétences et les styles de coordination qui sous-tendent les capacités de gouvernance.

Premièrement, pour que ces capacités coopératives (relations, réseaux, régimes) puissent être créées et conservées, plusieurs conditions doivent être remplies. Cela suppose en effet un ensemble de diverses catégories 1) de droits et d'autorisations inscrits dans des règles, 2) de ressources, c'est-à-dire l'éventail d'actifs à la disposition des individus et des institutions, tels que l'argent, le temps, l'information et l'infrastructure, 3) de compétences et de connaissances,



© OCDE 2001

c'est-à-dire l'éducation, la formation, l'expérience et l'expertise, et 4) de capital organisationnel, c'est-à-dire la capacité de mobiliser l'attention et d'utiliser efficacement les trois premières catégories de ressources (March et Olsen, 1995).

Toutes ces ressources sont manifestement reliées de façon dynamique : à travers le capital organisationnel, la gouvernance reflète les tensions entre les droits et les règles en place, les ressources disponibles et les compétences et connaissances qui définissent les configurations possibles, mais, du fait de l'érosion des règles existantes, elle touche également l'évolution du système et la diffusion de nouveaux schémas d'autorité, de détention des actifs et d'expertise.

Deuxièmement, Spinosa, Flores et Dreyfus (1997) ont montré que les moteurs de l'entreprenariat (secteur privé), de l'action démocratique (sphère publique) et de la construction de la solidarité (société civile) sont assez semblables. Ils reposent sur une compétence particulière que Spinosa *et al.* appellent la « fabrication de l'histoire » (« *history-making* »), qui peut se décomposer en trois compétences secondaires : 1) actes d'énonciation – tentatives de « *définition de situation* » ou nouvelles manières de comprendre la situation ; 2) actes d'appropriation croisée – pour amener de nouvelles pratiques dans un contexte qui ne les générerait pas naturellement ; et 3) actes de reconfiguration – pour donner un nouveau cadre à la perception globale du mode de vie. Ces différentes actions sont nécessaires, mais non suffisantes pour créer de nouvelles capacités ou pour engager la rénovation requise dans les différents mondes. Comme l'explique Putnam (2000), le renouvellement du stock de capital social (relations, réseaux, régimes) est une tâche qui exige de mobiliser les communautés. Cela signifie que nous devons être en mesure de faire en sorte que ces actions trouvent un écho dans les communautés d'interprétation et d'expérience – ce que Spinosa *et al.* appellent des « mondes ».

Ce concept est au cœur de la notion de gouvernance institutionnelle proposée par March et Olsen. Pour ces auteurs, l'art de la gouvernance s'organise autour de quatre fonctions : développer des identités, des capacités, des structures et procédures d'interprétation qui améliorent la transmission et l'assimilation des leçons de l'histoire, ainsi qu'une capacité à apprendre et à transformer en procédant à des expériences et en donnant un nouveau cadre et une nouvelle définition au style de gouvernance (1995, pp. 45-46). Dans un environnement turbulent, les styles des différents mondes – mais aussi la nature même de l'équipement, des missions et des identités – se trouvent modifiés. Il en résulte une transformation du capital organisationnel, mais aussi des autres actifs du système, ce qui favorise un degré différent de ré-énonciation et de reconfiguration, et enrichit les possibilités d'appropriation croisée.

### *Révéler de nouveaux mondes*

On ne peut pas espérer transformer ces « mondes » (dans les sphères privée, publique et civique) sans d'abord les révéler (comme en photographie). Le terme



© OCDE 2001

« monde » désigne ici une « somme d'éléments d'un *équipement* reliés les uns aux autres, chacun étant utilisé pour exécuter une tâche spécifique telle que planter un clou à l'aide d'un marteau. Ces *tâches* sont effectuées pour atteindre certains *objectifs*, tels que bâtir une maison. Cette activité permet à ceux qui la pratique d'avoir une *identité*, par exemple celle de charpentier ». Enfin, on peut qualifier la manière dont ce monde est organisé et coordonné comme étant son *style* (Spinosa *et al.*, 1997, pp. 17-19). L'énonciation, l'appropriation croisée et la reconfiguration sont les catégories du changement de style (rendre explicite ce qui était implicite ou perdu, élargir les horizons, concevoir un nouveau cadre).

La spécificité de tout système de gouvernance territoriale est cet ensemble de composantes : la manière dont le système adopte certains schémas en matière d'actifs et de compétences, diffuse les capacités et constitue une variété particulière de « mondes » qui se chevauchent et s'interpénètrent en partie, et qui correspondent aux différents jeux qui se jouent (politique, bureaucratique, groupes d'intérêt, média, électorat, etc.). Tous ces mondes peuvent jeter une « ombre territoriale » et révéler un espace particulier. L'espace de l'économie de marché peut ne pas parfaitement cadrer avec l'espace politique ou avec les contours de la société civile : en effet, l'absence de connexions entre ces trois espaces a été maintes fois soulignée dans un passé récent.

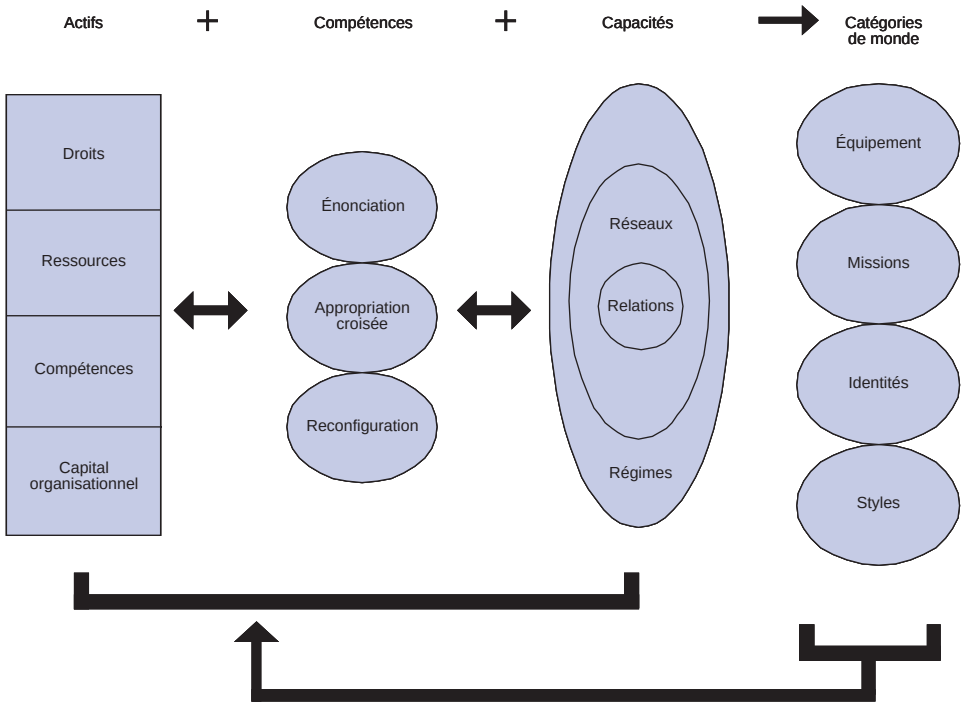
L'enchevêtrement de ces mondes (avec leurs infrastructures/équipements, leurs tâches ou objectifs particuliers, la diversité des identités qu'ils confèrent aux individus et aux groupes, et les différents styles dont ils favorisent le développement) crée un certain nombre de coordonnées spatiales différentes qui produisent elles-mêmes, dans une certaine mesure, une espèce de schéma. Elles reflètent toutes des différences de cadre (c'est-à-dire différentes conceptions des acteurs, des critères d'efficience, etc.) et des conflits de cadre (lorsque ces perspectives entrent en conflit). En effet, l'existence des différents cadres correspondant aux différents « mondes » ou « catégories de mondes » incite les participants à observer des faits différents et à invoquer des arguments différents. C'est le résultat de ce cumul de « mondes » qui donne la trame territoriale. Mais ces contours sont véritablement imprévisibles.

C'est particulièrement vrai lorsque l'on se rend compte que ces « mondes » ne sont pas seulement révélés en référence à des réalités ou des faits sous-jacents, mais peuvent naître des perceptions et de l'imagination. Il existe autant d'économies, de structures politiques et de communautés « imaginées » qu'on le souhaite, avec des objectifs, des identités, des styles et des empreintes territoriales correspondants. En ce sens, tout entrepreneur, théoricien ou fanatique est le révélateur d'un nouvel espace qui peut ou non laisser des cicatrices sur les réalités territoriales. Mais celles-ci ont à leur tour toujours un impact (important ou minime) sur le monde des actifs, des compétences et des capacités.



© OCDE 2001

Figure 3. **Radiographie du processus de gouvernance**




*Source :* Auteur.

Cette dynamique est synthétisée à la figure 3, qui décrit la socio-économie politique comme un « processus institué » caractérisé par un amalgame particulier d'actifs, adroitement utilisés et enrichis par les entrepreneurs politiques, économiques et civiques, par le biais d'une énonciation, d'une appropriation croisée et d'activités de restructuration habiles, et tissés pour donner une trame de relations, de réseaux et de régimes qui définissent l'habitus distinctif d'une économie politique en tant que système adaptatif complexe.

Ce monde très complexe est révélé grâce à de multiples examens de son équipement, de ses tâches et de ses identités organisés et coordonnés de multiples façons, selon des styles particuliers. La modification de la structure des



© OCDE 2001

actifs, des compétences et des capacités se traduit par une transformation du « monde particulier intégré », qui apparaît comme la synthèse de tous ces mondes révélés, transformation qui, à son retour, se répercute sur le schéma des actifs, des compétences et des capacités.

Ces diverses forces contribuent à forger les connexions territoriales qui s'ensuivent, mais il est impossible d'affirmer *ex ante* laquelle sera la force déterminante.

## Conclusion

L'État stratégique a indubitablement un rôle à jouer pour lancer, favoriser et guider le processus d'apprentissage social, tout en permettant aux deux autres domaines (secteur privé et secteur civique) d'occuper leur propre terrain aussi pleinement que possible. Il convient évidemment de rappeler que la nouvelle gouvernance ascendante et distribuée élève inéluctablement le citoyen au rang de producteur de gouvernance, et impose aux citoyens dans leur ensemble un rôle clé dans la transformation de la capacité globale servant à prendre et à mettre en œuvre les décisions. Il reste cependant encore de la place pour les initiatives créatives. En effet, on peut considérer que deux grands axes méritent l'attention, l'un modeste et l'autre plus ambitieux.

Dans le scénario modeste, l'État stratégique ne vise pas l'*optimum optimorum* dans ce contexte, mais s'efforce simplement de trouver des moyens d'éviter les excès, de codifier de manière souple des *limites*, de redéfinir un cadre susceptible de mener à un accord réalisable. Cette modestie tient à la reconnaissance du fait que très peu de questions politiques peuvent être traitées par des règles simples. Par conséquent, même une philosophie publique sage et un processus efficient d'apprentissage organisationnel sont considérés comme étant, au mieux, capables de dégager, par la négociation, tout au plus un consensus sur ce qui *n'est pas* moral, sur ce qui *n'est pas* acceptable. Étant donné que de façon intuitive nous comprenons mieux l'injustice que la justice, le défi consiste à trouver la voie du regret minimum, car c'est en effet le seul espoir qu'un leader puisse raisonnablement nourrir dans un État postmoderne (Shklar, 1989).

Dans le scénario plus ambitieux, le défi est un peu plus difficile à relever : l'objectif n'est pas de rechercher l'utopie de la société juste d'hier, mais de développer une citoyenneté active. Ce scénario repose sur les prémisses suivantes : 1) les *mises en garde de Tocqueville* contre le péril de la démocratie sont fondées : « Non seulement la démocratie pousse tout homme à oublier ses ancêtres, elle lui cache ses descendants et l'éloigne de ses contemporains ; elle le renvoie sans cesse à lui seul, pour finir par le menacer de le confiner à la solitude de son propre cœur » ; et 2) l'*affirmation de John Stuart Mill* sur les obligations sociales est également attestée : « Chaque individu qui bénéficie de la protection de la société lui doit quelque chose en retour » (Buckley, 1990).



© OCDE 2001

Trois ensembles d'actions découlent de ces prémisses :

- La recherche d'une manière de définir une philosophie publique visant rien de moins qu'un changement de l'ethos national.
- Le citoyen doit devenir un « agent responsable », c'est-à-dire « une personne ayant des devoirs et des obligations », afin non seulement de renoncer aux intérêts privés au nom du devoir public, mais aussi « d'obtenir des administrés qu'ils fassent ce qu'ils ne veulent pas faire » car ce que l'opinion publique veut, ou pense vouloir, ou encore pense être bon pour elle, n'est peut-être pas ce dont a besoin l'intérêt commun, d'où le devoir d'intervenir.
- Le citoyen doit être persuadé qu'il agit peut-être de manière injuste, non seulement lorsqu'il enfreint une loi, mais également lorsqu'il reste passif face à une atteinte aux droits de la collectivité. Il doit donc être *éduqué* pour que sa citoyenneté soit active, ce qui entraîne un devoir de solidarité (Tussman, 1977, 1989).

La philosophie publique valable indique que le scénario modeste est le seul qui soit viable. Dwight Waldo, l'un des tout premiers observateurs de l'évolution de l'administration publique au cours de ces quarante dernières années, nous a récemment rappelé que « nous ne savons tout simplement pas comment résoudre certains des problèmes qu'il est demandé à l'État de résoudre » (Waldo, 1985). Pour cet auteur, « l'élément central de la discussion sur la frontière entre la sphère privée et la sphère publique est la progression de la "zone de flou"… la distinction de plus en plus ténue entre les domaines public et privé, provoquée et accompagnée par la complexité croissante des arrangements organisationnels où ce qui est – ou fut – l'État rencontre et interagit avec ce qui est – ou fut – privé, en règle générale, mais en aucun cas exclusivement, "le monde des affaires" ». Et Waldo d'ajouter quelque peu abruptement que toute personne qui prétend avoir des idées claires sur cette « zone de flou » est « suspectée d'être un idéologue, un cinéaste ou un mystificateur ».

Cependant, l'époque exige peut-être des initiatives visant véritablement un scénario ambitieux : un pragmatisme éclairé, un ciblage sur l'expérience guidé par une philosophie publique modeste, une interaction permanente et quelque peu orientée avec la réalité, « dans des conditions de temps et d'espace » constituent les fondements du nouvel État stratégique moderne et modeste. Mais ce pragmatisme éclairé ne doit être ni amnésique ni myope. Il doit forger de nouveaux concepts et de nouveaux symboles, de nouvelles options, et, à mesure que « les options sont modifiées et élargies, il faut s'attendre à ce que les choix changent eux aussi. Cette modification peut à son tour, compte tenu des décalages correspondants, être conceptualisée ou devenir habitude et s'intégrer dans un nouvel ensemble de valeurs » (Mesthene, 1970).



© OCDE 2001

Ce scénario hemi/semi/quasi immodeste ne trouve pas d'écho dans la triomphante « politique du principe » élaborée par de présumés « grands » leaders politiques et susceptible de bouleverser la société, mais dans la résolution de « cas particuliers » de manière innovante. Il y a déjà accord sur le profil de ce nouveau type de leader dont l'époque a besoin et qui devra posséder les principales caractéristiques suivantes : 1) la capacité d'écouter, d'apprendre et d'inciter les autres à apprendre, à changer et à s'adapter au changement, et d'informer clairement et sereinement le public sur les orientations générales de la philosophie publique dominante ; 2) le courage de changer d'avis lorsque les circonstances et les problèmes l'imposent, mais surtout ; 3) une « attitude éthique » servant de référence et ne faisant aucune concession à l'opportunisme (King et Schneider, 1991).

Il n'apparaît pas clairement si ce qui est nécessaire pour donner l'impulsion à cette transformation est un « *projet de société* » finalisé, une *avventura comune*, ou rien de plus que ce qu'Aristote identifiait comme la « concorde » [l'*homonoia* : « une relation entre des individus qui [...] ne sont pas des étrangers, entre lesquels l'estime est possible, mais non l'amitié [...] une relation reposant sur le respect des [...] différences » (Oldfield, 1990)]. Ce qui est clair, en revanche, c'est que le leader de l'État stratégique doit trouver un moyen de stimuler le système nerveux de l'économie, de la société et du politique, car, comme l'exprimerait Joseph Tussman, une démocratie moderne est vouée à « la gouvernance non pas par les meilleurs *d'entre* nous tous, mais par le meilleur qui réside *en* chacun de nous » (1989, p. 11).



© OCDE 2001

# Bibliographie


ARGYRIS, C. *et al.* (1985),
*Action Science*, San Francisco : Jossey-Bass.

ARGYRIS, C. et D.A. SCHON (1978),
*Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Massachusetts : Addison-Wesley.

AXELROD, R. et M.D. COHEN (1999),
*Harnessing Complexity*, New York : The Free Press.

BAUMAN, Z. (2000),
*Liquid Modernity*, Cambridge : Polity Press.

BELLAH, R.N. *et al.* (1991),
*The Good Society*, New York : Alfred A. Knopf.

BOISOT, M. (1995),
*Information Space – A Framework for Learning in Organizations, Institutions and Culture*, Londres : Routledge.

BOULDING, K.E. (1970),
*A Primer on Social Dynamics*, New York : The Free Press.

BUCKLEY, W.F. (1990),
*Gratitude*, New York : Random House.

CARLSSON, I. et S. RAMPHAL (dir. pub.) (1995),
*Our Global Neighbourhood – The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford : Oxford University Press.

CASTELLS, M. (1996),
*The Rise of the Network Society*, Oxford : Blackwell.

CASTELLS, M. (1997),
*The Power of Identity*, Oxford : Blackwell.

CASTELLS, M. (1998),
*End of Millennium*, Oxford : Blackwell.

COOKE, P. et K. MORGAN (1993),
« The Network Paradigm: New Departures in Corporate and Regional Development », *Environment and Planning D: Society and Space*, 11, pp. 543-564.

CROZIER, M. (1987),
*État modeste, État moderne*, Paris : Fayard.

DAHL, R.A. (1989),
*Democracy and its Critics*, New Haven : Yale University Press.




© OCDE 2001

DALUM, B. *et al.* (1992),
« Public Policy in the Learning Society », dans B. Lundvall (dir. pub.), *National Systems of Innovation*, Londres : Pinter, pp. 296-317.

de GEUS, A. (1997),
« The Living Company », *Harvard Business Review*, 75, 2, pp. 51-59.

DIONNE, E.J. (1991),
*Why Americans Hate Politics*, New York : Simon and Schuster.

DRUMMOND, L. (1981-82),
« Analyse sémiotique de l'ethnicité au Québec », *Question de culture*, n° 2, pp. 139-153.

DUNCAN, G. (1985),
« A Crisis of Social Democracy? », *Parliamentary Affairs*, 38, 3, pp. 267-281.

ELKINS, D.J. (1995),
*Beyond Sovereignty*, Toronto : The University of Toronto Press.

EMERY, F.E. et E.L. TRIST (1965),
« The Causal Texture of Organizational Environments », *Human Relations*, 18, pp. 21-32.

ETZIONI, A. (1983),
*An Immodest Agenda*, New York : McGraw Hill.

FORAY, D. et B.A. LUNDVALL (1996),
« The Knowledge-Based Economy: From the Economics of Knowledge to the Learning Economy », dans *Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy*, Paris : OCDE, pp. 11-32.

GIBBONS, M. *et al.* (1994),
*The New Production of Knowledge*, Londres : Sage Publications.

GRANOVETTER, M. (1973),
« The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 78(6), pp. 1360-1380.

GUÉHENNO, J.M. (1993),
*La fin de la démocratie*, Paris : Flammarion.

GUILLAUME, M. (1999),
*L'empire des réseaux*, Paris : Descartes & Cie.

HABERMAS, J. (1973),
*Legitimation Crisis*, Boston : Beacon.

HANDY, C. (1995*a*),
*Beyond Certainty*, Londres : Hutchinson.

HANDY, C. (1995*b*),
« Trust and the Virtual Organization », *Harvard Business Review*, 73, 3, pp. 40-50.

HIRSCH, F. (1976),
*Social Limits to Growth*, Cambridge : Harvard University Press.

HUNTINGTON, S.P. (1993),
« The Clash of Civilizations? », *Foreign Affairs*, 72(3), pp. 22-28.

IGNATIEFF, M. (1985),
*The Needs of Strangers*, New York : Viking.

KING, A. (1975),
« Overload: Problems of Governing in the Seventies », *Political Studies*, juin-septembre, pp. 284-296.



© OCDE 2001

KING, A. et B. SCHNEIDER (1991),
*Questions de survie*, Paris : Calmann-Lévy.

KOOIMAN, J. (dir. pub.) (1993),
*Modern Governance*, Londres : Sage Publications.

LAURENT, P. et G. PAQUET (1998),
*Épistémologie et économie de la relation : coordination et gouvernance distribuée*, Lyon/Paris : Vrin.

LÉVY, P. (1994),
*L'intelligence collective*, Paris : La Découverte.

LÉVY, P. (2000),
*World Philosophie*, Paris : Éditions Odile Jacob.

LIND, M. (1992),
« The Catalytic State », *The National Interest*, 27 (printemps), pp. 3-12.

LOWI, T.J. (1975),
« Toward a Politics of Economics: The State of Permanent Receivership », dans L.N. Lindberg *et al.*, *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, Mass : DC. Heath and Co., pp. 115-124.

LUKE, T.W. (1991),
« The Discipline of Security Studies and the Codes of Containment », *Alternatives*, 16(3), pp. 315-344.

LUNDVALL, B.A. et B. JOHNSON (1994),
« The Learning Economy », *Journal of Industry Studies*, 1(2), pp. 23-42.

LUTTWAK, E.N. (1990),
« From Geo-politics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce », *The National Interest*, 20 (été), pp. 17-24.

MARCH, J.G. et J.P. OLSEN (1995),
*Democratic Governance*, New York : The Free Press.

MARQUAND, D. (1988),
*The Unprincipled Society*, Londres : Fontana Press.

McCALLUM, J. (1995),
« National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, 85(3), pp. 615-623.

MEAD, L. (1986),
*Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York : The Free Press.

MESTHENE, E.G. (1970),
*Technological Change*, New York : Mentor Books.

MILLON-DELSOL, C. (1992),
*L'état subsidiaire*, Paris : Presses Universitaires de France.

MULGAN, G. (1997),
*Connexity*, Boston : Harvard Business School.

NITSCH, V. (2000),
« National Borders and International Trade: Evidence from the European Union », *Canadian Journal of Economics*, 33(4), pp. 1091-1105.

NOHRIA, N. et R.G. ECCLES (dir. pub.) (1992),
*Networks and Organizations*, Boston : Harvard Business School Press.



© OCDE 2001

NORGAARD, R.B. (1994),
*Development Betrayed: The End of Progress and A Coevolutionary Revisioning of the Future*, Londres : Routledge.

O'CONNOR, J. (1973),
*The Fiscal Crisis of the State*, New York : St Martin's Press.

OGILVY, J.A. (1986-87),
« Scenarios for the Future of Governance », *The Bureaucrat*, pp. 13-16.

OLDFIELD, A. (1990),
*Citizenship and Community*, Londres : Routledge.

Ò TUATHAIL, G., S. DALBY et P. ROUTLEDGE (1998),
*The Geopolitics Reader*, Londres : Routledge.

PAQUET, G. (1977),
« Le fédéralisme en tant que technologie sociale », dans J. Evans (dir. pub.), *Options*, Toronto : The University of Toronto Press, pp. 281-302.

PAQUET, G. (1993),
« Sciences transversales et savoirs d'expérience : the art of trespassing », *Revue générale de droit*, 24(2), pp. 269-281.

PAQUET, G. (1994),
« La réinvention de la gouvernance », *Opinion Canada*, 2(2), pp. 1-5.

PAQUET, G. (1995),
« Institutional Evolution in An Information Age », dans T.J. Courchene (dir. pub.), *Technology, Information and Public Policy – The Bell Canada Papers on Economic and Public Policy* 3, Kingston : John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, pp. 197-229.

PAQUET, G. (1996-97),
« The Strategic State », *Ciencia Ergo Sum*, 3(3), 1996, pp. 257-261 (Part 1) ; 4(1), 1997, pp. 28-34 (Part 2) ; 4(2), 1997, pp. 148-154 (Part 3).

PAQUET, G. (1997*a*),
« States, Communities and Markets: The Distributed Governance Scenario », dans T.J. Courchene (dir. pub.), *The Nation State in a Global Information Era: Policy Challenges – The Bell Canada Papers on Economic and Public Policy*, 5, Kingston : John Deustch Institute for the Study of Economic Policy, pp. 25-46.

PAQUET, G. (1997*b*),
« Canada as a Disconcerted Learning Economy: A Governance Challenge », Transactions of the Royal Society of Canada, Series VI, vol. VIII, pp. 69-98.

PAQUET, G. (1999*a*),
*Governance Through Social Learnin*, Ottawa : University of Ottawa Press.

PAQUET, G. (1999*b*),
« La résilience dans l'économie », *L'Agora*, 7(1), pp. 14-17.

PAQUET, G. (1999*c*),
« Tectonic Changes in Canadian Governance », dans L.S. Pal (dir. pub.), *How Ottawa Spends* 1999-2000. Toronto : Oxford University Press, pp. 75-111.

PAQUET, G. (2000*a*),
« Canada 2015: The Challenge of Governance », *Ivey Business Journal*, 64(3), pp. 57-61.



© OCDE 2001

PAQUET, G. (2000*b*),
« On Hemispheric Governance », Transactions of the Royal Society of Canada, séries VI, vol. X (à paraître).

PAQUET, G. (2001),
« Toward a Baroque Governance in the 21st Century », dans C. Gaffield *et al.* (dir. pub.), *The Canadian Distinctiveness in the 21st Century*, Ottawa : The University of Ottawa Press (à paraître).

PERROUX, F. (1960),
*Économie et société*, Paris : Presses Universitaires de France.

POLANYI, K. (1957),
« The Economy as Instituted Process », dans K. Polanyi *et al.* (dir. pub.), *Trade and Markets in the Early Empires*, New York : The Free Press, pp. 243-270.

PUTNAM, R.D. (1995),
« Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, 6, 1, pp. 65-78.

PUTNAM, R.D. (2000),
*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York : Simon and Schuster.

SAINT-ONGE, H. (1996),
« Tacit Knowledge: The Key to the Strategic Alignment of Intellectual Capital », *Strategy and Leadership*, mars-avril, pp. 10-14.

SCHAFFER, D.L. (1988),
« Theodore J. Lowi and the Administrative State », *Administration and Society*, 19, 4, pp. 371-398.

SCHICK, F. (1984),
*Having Reasons*, Princeton : Princeton University Press.

SCHON, D.A. (1983),
*The Reflective Practitioner*, New York : Basic Books.

SCHON, D.A. et M. REIN (1994),
*Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York : Basic Books.

SEN, A. (1987),
*On Ethics and Economics*, Oxford : Basil Blackwell.

SHKLAR, J. (1989),
« Giving Injustice Its Due », *Yale Law Journal*, 98, pp. 1135-1151.

SPINOSA, C., F. FLORES et H.L. DREYFUS (1997),
*Disclosing New Worlds*, Cambridge : The MIT Press.

STORPER, M. (1996),
« Institutions of the Knowledge-Based Economy », dans *Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy*, Paris : OCDE, pp. 255-283.

TAYLOR, C. (1985),
« Alternative Futures », dans A. Cairns et C. Williams (dir. pub.), *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto : University of Toronto Press, pp. 183-229.

TUSSMAN, J. (1977),
*Government and the Mind*, New York : Oxford University Press.



© OCDE 2001

TUSSMAN, J. (1989),
*The Burden of Office*, Vancouver : Talonbooks.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (1991),
« Rapport à la Chambre des communes pour les comptes clos le 31 mars 1991 », Ottawa.

WALDO, D. (1985),
« An Agenda for Future Reflections: A Conversation with Dwight Waldo », *Public Administration Review*, juillet-août, pp. 459-467.

WILEY, N. (1977),
Review of Habermas' Legitimation Crisis in Contemporary Sociology, 6, 4, pp. 416-424.

WOLFE, A. (1989),
*Whose Keeper?*, Berkeley : The University of California Press.

ZIMAN, J. (1991),
« A Neural Net Model of Innovation », *Science and Public Policy*, 18(1), pp. 65-75.



© OCDE 2001

*Annexe*

# Liste des participants

**Président**

Donald JOHNSTON
Secrétaire général de l'OCDE

**Participants**

Martin ALBROW
Senior Fellow
Woodrow Wilson International Center and
Research Professor in the Social Sciences
University of Surrey Roehampton
États-Unis/Royaume-Uni

Richard BLANDY
Professor of Economics
University of South Australia
Australie

Walter BRINKMANN
Executive Vice President
Coca-Cola
Belgique

Frederik von DEWALL
General Manager & Chief Economist
ING Bank
Pays-Bas

Gunter DUNKEL
Member of the Board of Management
Norddeutsche Landesbank (Nord/LB)
Allemagne

Carlos HURTADO
Coordinator de Asesores Para Asuntos
de Politica Economica y Social
Presidencia de la Republica
Mexique

Sumiko IWAO
Professor of Social Psychology
Keio University
Japon

Tae-Dong KIM
Chairman
Presidential Commission for Policy Planning
Corée

Jerzy KROPIWNICKI
Minister
Government Center for Strategic Studies
Pologne

Antoni KUKLINSKI
Professor
European Institute for Regional and Local
Development
(EUROREG)
Pologne

David GARRISON
Senior Advisor to the Deputy Secretary
Representative to the Community
Empowerment Board of the US President
Department of Health and Human Services
États-Unis

Bob HAWKE
Former Prime Minister
The Bob Hawke Prime Ministerial Centre
University of South Australia
Australie

Jorge de LEMOS GODINHO
Ambassadeur
Représentant permanent
Délégation du Portugal
auprès de l'OCDE

Ruud LUBBERS
Former Prime Minister
President, WWF International
Centre for Economic Research
University of Tilburg
Pays-Bas

Wolfgang MICHALSKI
Directeur
Unité consultative auprès
du Secrétaire général
OCDE



© OCDE 2001

Geoff MULGAN
Special Advisor to the Prime Minister
Prime Minister's Policy Unit
Royaume-Uni

PERRI 6
Senior Research Fellow
Department of Government
University of Strathclyde
Royaume-Uni

Roberta LAJOUS
General Coordinator
Matías Romero Institute
Ministry of Foreign Affairs
Mexique

Robert Z. LAWRENCE
Member
Council of Economic Advisers (CEA)
Executive Office of the President
États-Unis

Peter Y. SATO
Advisor
Tokyo Electric Power Company
Former Ambassador to China
Japon

Sally SHELTON-COLBY
Secrétaire général adjoint
OCDE

Daniel TARSCHYS
Professor of Political Science
Stockholm University
Former Secretary General
Council of Europe
Suède

Jean-Claude THEBAULT
Directeur
Cellule de Prospective
Commisson européenne

Kimon VALASKAKIS
Professeur honoraire
Université de Montréal
Canada

William PFAFF
Journalist
The International Herald Tribune
France

Mario RODRIGUEZ MONTERO
Director del Grupo
Pulsar International
Mexique

Charles F. SABEL
Professor of Law and Social Science
Columbia Law School
États-Unis

André SAFIR
Président
BIPE & Stratorg International
France

Kevin WELDON
Chairman
Weldon Group of Companies
Australie

Jahn WENNERHOLM
Director,
Marketing and Strategic Business
Development
Ericsson
Suède

Soogil YOUNG
Ambassadeur
Représentant permanent
Délégation de la Corée
auprès de l'OCDE

**Secrétariat de l'OCDE**
**Unité consultative auprès du Secrétaire général**

Barrie STEVENS
Adjoint au directeur

Riel MILLER
Administrateur principal

Pierre-Alain SCHIEB
Conseiller



© OCDE 2001

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(03 2001 01 2 P) ISBN 92-64-28541-5 – n° 51454 2002