

Non classifié

PUMA/SGF(99)3/PROV



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 13-Sep-1999
Dist. : 14-Sep-1999

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

Or. Ang.

Non classifié
PUMA/SGF(99)3/PROV

**UNE NOUVELLE RAISON D'ÊTRE : DE L'ÉTAT TUTÉLAIRE A L'ÉTAT
SERVITEUR**

CONSTRUIRE AUJOURD'HUI L'ADMINISTRATION DE DEMAIN

Colloque qui se tiendra à Paris, les 14 et 15 septembre 1999

Pour plus d'informations, veuillez contacter Anne-Marie Leroy, Tel: (33-1) 45 24 93 59;
Fax: (33-1) 45 24 17 06; E-mail: anne-marie.leroy@oecd.org ou Jeanette Schollum,
E-mail: jeanette.schollum@oecd.org ou Kirsi Kuuttiniemi, E-mail: kirsi.kuuttiniemi@oecd.org

81426

Ta. 15914 - 25.08.99 - 13.09.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

UNE NOUVELLE RAISON D'ÊTRE : DE L'ÉTAT TUTÉLAIRE A L'ÉTAT SERVITEUR

Roberto Carneiro
Professeur, Université catholique du Portugal

Prologue

1. Le point de départ du présent document s'apparente à une vérification externe. Nous allons jeter un regard lucide et impassible sur les formes actuelles de gouvernement : structures, forme, dispositions démocratiques, défis et carences. Ce faisant, nous espérons soulever des questions difficiles qui mettront peut-être notre imagination commune au défi de remettre en cause nos institutions et de trouver des solutions de remplacement.
2. Notre démarche est avant tout descriptive. Autrement dit, nous éviterons les modes de réflexion strictement paradigmatiques. De la même manière, nous aurons recours à une approche holistique dans tout notre exposé. L'appareil gouvernemental et ses rouages ne sont pas notre propos.
3. Notre périple nous incitera à passer en revue deux thèmes favoris du psychologue social : le paysage de l'action et le paysage de la conscience dans le secteur public. La réflexion sur le discours, le mandataire, l'intention, le but, la réforme sera précédée de la connaissance, de l'interrogation, de l'exploration, de la compréhension et de la saisie du flux complexe de l'action et des interventions appropriées qu'elle suppose.
4. Notre but ultime n'est pas de résoudre les énigmes de la gouvernance démocratique. Néanmoins, notre investigation n'est pas dénuée d'intentions. La promotion des idéaux démocratiques de gouvernement et l'encouragement des usages démocratiques comptent parmi les visées de notre entreprise.
5. En réexaminant les fondements séculaires de l'État, nous allons ouvrir les yeux sur certaines faiblesses qui ébranlent les institutions démocratiques. Malgré tout, nous exprimerons également notre profonde confiance en l'ingéniosité humaine, capable de parfaire les institutions sociales et de ranimer le sens de l'intérêt public à une époque dominée par les forces du marché.
6. Le principe suprême du progrès social est le civisme, dont la finalité est d'élever la compétence civique et d'améliorer notre capacité commune d'engager des débats constructifs. Les citoyens engendrent la richesse collective, en discutant ensemble et en menant à bien le projet social. L'éducation apparaît comme le levier le plus puissant pour élever la qualité de la vie démocratique. Pendant des siècles, l'enseignement dans nos écoles a cédé au besoin de produire les travailleurs nécessaires au maintien de la croissance économique. L'équité (promotion de la mobilité sociale) et la démocratie (préparation de citoyens actifs) ont été reléguées au deuxième plan. Le moment est venu de faire place à une école favorable à la démocratie, apte à inverser le déclin de la vie collective dans une société individualiste.
7. Comme les sociétés ne cessent de croître en complexité, les outils d'analyse actuellement utilisés pour résoudre les problèmes de la gouvernance sont dépassés. Nous allons devoir recourir à des systèmes de reconnaissance de la complexité. Dans cette démarche, on tire un trait entre les systèmes qui sont « proches de l'équilibre » et ceux qui sont « éloignés de l'équilibre ». Alors que les premiers sont enclins à

compter sur une présence tutélaire pour protéger l'intérêt dominant, les autres prendront la forme de gouvernements axés sur le service, déterminés à promouvoir le risque sur le chemin de l'innovation, conscients que l'intérêt public revient à servir la cause du changement sociétal. Une bonne gestion publique suppose l'aptitude à gouverner dans tout environnement, « proche ou éloigné de l'équilibre ».

8. La gouvernance au XXI^e siècle est un défi exigeant. Quelle que soit l'optique, il est difficile de croire que l'amélioration du rendement des gouvernements dans le siècle à venir sera compatible avec les modèles gouvernementaux du XIX^e siècle. Le maintien du *statu quo*, convient-on volontiers, est loin de suffire pour relever les nouveaux défis. Les deux guerres mondiales dévastatrices que notre siècle a connues et la prolifération des conflits ethniques dans son dernier quart, élargissant les écarts d'équité, le risque pandémique au moment où s'accroît la mobilité humaine et la dégradation de l'environnement ne sont que quelques indicateurs de l'opportunité d'améliorer globalement la gouvernance sur notre planète.

9. Le présent document comprend quatre parties :

- La partie un présente les arguments qui justifient la quête de nouvelles formes de gouvernement.
- La partie deux porte sur la gouvernance dans des conditions instables, éloignées de l'équilibre.
- La partie trois développe la question fondamentale de la confiance comme pilier d'un gouvernement stable dans « des environnements proches de l'équilibre ».
- Enfin, la partie quatre expose ce que nous considérons comme l'ADN du gouvernement. Il ne s'agit pas de conceptions théoriques ni d'incitations à la réforme législative, pas plus qu'il ne s'agit de modèles empiriques ou même d'ingrédients de base pour une recette de restructuration des gouvernements du futur. Il s'agit tout simplement de rappeler l'importance des personnes et des valeurs lorsque vient le moment de repenser les architectures fondamentales de gouvernement. En parlant de personnes, nous postulons l'interprétation la plus large des parties constituantes du gouvernement : législateurs et décideurs, hauts fonctionnaires et gestionnaires des organismes publics, qu'ils soient chefs ou disciples, mais engagés envers la promotion du service collectif en général.

10. Chaque partie est divisée en sections thématiques, chacune précédée d'une présentation normalisée. Une fois le contexte brièvement établi, une série de questions ouvertes est posée. La section se termine par des paragraphes qui dégagent les « faits saillants » sur lesquels fonder une recherche plus poussée.

11. Les questions théoriques les plus séduisantes, et peut-être aussi les plus irrésistibles, sont présentées dans une annexe. Elles fournissent le cadre conceptuel et les représentations mentales à l'origine du document.

12. Je rends hommage à PUMA d'avoir lancé le défi de recueillir et de présenter un certain nombre d'idées personnelles. Je lui dois aussi de la reconnaissance pour une aide précieuse et l'accès aux derniers écrits sur le sujet. L'engagement de PUMA à l'égard de l'amélioration de la gouvernance valait bien nos efforts conjoints.

I. La quête d'un gouvernement nouveau

A. *Les limites des systèmes du passé*

Contexte :

13. On sent un malaise croissant à l'égard des structures actuelles de gouvernement. Les citoyens exigent une meilleure démocratie et une plus grande transparence. Les collectivités revendiquent une plus grande autonomie. Les chefs d'entreprises s'insurgent contre la lenteur de l'action gouvernementale. Les groupes d'intérêt font beaucoup de tapage au sujet de la façon dont les gouvernements règlent leurs différends et leurs problèmes. Les médias ne demandent pas mieux que de rapporter la dissidence et entretiennent la méfiance. L'inefficacité de l'État figure tout en haut de la liste des grandes préoccupations sociétales.

14. L'État moderne est issu de « l'ambition hégélienne » de créer un agent primaire de l'histoire – impersonnel, objectif et rationnel – qui serait le garant digne de confiance de la conformité et de l'homogénéité culturelles. Le *modus operandi* traditionnel de l'État-nation continue de s'articuler autour des paradigmes de l'intégrité territoriale, comme fondement unique du pouvoir. L'État-nation a la responsabilité d'un territoire bien défini, subvenant aux besoins de la population résidente et gérant des richesses naturelles localisées et relativement statiques.

15. Un nouveau paradigme technologique favorise la mobilité, les réseaux, la vitesse et la connectivité tandis que l'ordre social en est venu à être fondé sur la diversité multiculturelle et le triomphe de la différence. L'État-nation est incapable de gérer les complexités d'une société multipolaire alors que la poussée mondialisante des dernières décennies a augmenté les attentes des citoyens qui exigent dynamisme et capacité d'anticipation de la part du gouvernement. L'action publique n'échappe pas aux exigences d'un choix plus vaste et d'une plus grande réceptivité.

Questions :

1. Dans un monde de changement effréné, les limites des formes actuelles de gouvernement sont-elles reconnues au sein des systèmes de pouvoir?
2. Quels sont les facteurs « internes » du changement? Peut-on déjà déceler des signes des tendances futures?
3. Quels sont les principaux facteurs externes qui influencent la propension au changement dans les gouvernements de l'OCDE?
4. A une époque où les mutations sont profondes et irrésistibles (économie, modes de vie, valeurs, relations culturelles, progrès de la démocratie, technologie), les gouvernements peuvent-ils se contenter de changements graduels?

Faits saillants :

16. Voici quelques-uns des principaux facteurs environnementaux qui expliquent pourquoi et comment les gouvernements évoluent :

Action imposée par les médias.

Pressions budgétaires et durabilité.

Poids et influence des groupes de pression.

Réseaux de pouvoir.

Forces dynamiques plutôt que statiques.

Ces facteurs externes jouent sur la façon avec laquelle les gouvernements réagissent devant les défis et sur le rythme avec lequel ils se démènent pour demeurer « modernes ».

a) *Médias*

17. L'influence des médias peut s'exercer sur deux plans. En aval, elle illustre la principale préoccupation des gouvernements contemporains, qui est de répondre aux attentes de l'Homo mediaticus (le citoyen branché, émetteur et récepteur compulsif de messages). A vrai dire, une fonction fondamentale des gouvernements est de servir d'interface intelligente entre l'activité gouvernementale et les médias. En amont, les influences comprennent toute la gamme des opinions publiques dont les médias se font l'écho, en les amplifiant, pour exercer des pressions sociétales sur les institutions gouvernementales. Dans l'ethos démocratique moderne, les médias jouent de plus en plus un rôle de chien de garde ou d'inquisiteur par rapport aux administrations. Alors que les « anciens médias » – soumis à des exigences rédactionnelles, de diffusion et de programmation – étaient portés à équilibrer les influences d'aval et d'amont, les nouveaux médias – qui prônent davantage l'instantanéité, la désintermédiation, la diffusion sur le Web et l'interactivité – établissent une plate-forme plus instable pour l'action politique et la communication avec de vastes publics. Les choix politiques sont adaptés aux réactions et au rythme anticipés des médias. De plus, les nouveaux gouvernements centristes sont disposés à demeurer à l'écoute pragmatique des préférences des médias dans une attitude liée à la prolifération des cycles électoraux et à l'avènement la politique pragmatique.

b) *Pressions budgétaires et durabilité*

18. Les politiques budgétaires connaissent un moment difficile. La méfiance à l'égard du gouvernement et une plus grande prise de conscience de la valeur de la durabilité intergénérationnelle ont rendu impérative l'exigence de budgets équilibrés. Sous l'effet du développement des administrations, le service de la dette nationale – résultat de déficits accumulés – est la catégorie de dépenses gouvernementales qui a le plus grossi au cours des trois dernières décennies dans les pays de l'OCDE. Simultanément, l'intégration économique régionale fait obstacle à l'adoption de politiques de dépenses expansionnistes en période de ralentissement économique. C'est ainsi que les gouvernements, en cas de crise économique, ont dû faire preuve d'une créativité sans précédent pour mettre au point des solutions organisationnelles à la fois peu coûteuses et axées sur l'amélioration du rendement. Des pressions continueront d'être exercées pour que soient comprimées les dépenses publiques dans le domaine des services sociaux, dont l'éducation et la santé. L'impossibilité pour les bénévoles, déjà surchargés, de prendre la relève dans le domaine des soins de santé pourrait dangereusement accroître les pressions budgétaires sur les biens collectifs en période de difficultés économiques. L'obligation de produire davantage et d'obtenir de meilleurs résultats avec moins de ressources est toutefois l'occasion de stimuler l'innovation et l'ingéniosité dans le secteur public.

c) *Groupes de pression*

19. L'avènement de la société civile structurée coïncide avec l'émergence de puissants lobbies. L'efficacité d'un groupe de pression particulier peut être actuellement mesurée par le degré d'intérêt qu'il prend à la forme et à la dénomination des ministères gouvernementaux. Dans une démocratie d'opinion, les puissants lobbies peuvent paralyser ou accélérer la mise en œuvre des politiques sectorielles, surtout si les gouvernements sont faibles et ne jouissent pas du solide appui des assemblées législatives. Ces mêmes lobbies peuvent être de puissants moteurs de la reconception gouvernementale. La négociation sociale est souvent saluée comme la version moderne du régime démocratique. Trop souvent, toutefois, pour le choix des options structurelles de gouvernement, elle a servi à faire pencher la balance, dans les transactions entre le gouvernement et les lobbies, en faveur des groupes sociaux les plus aptes à se faire entendre dans un contexte de revendications concurrentielles.

d) *Réseaux de pouvoir*

20. L'État-nation a été la forme unique de gouvernement pour l'exercice du pouvoir au cours des 200 dernières années. Sa mission était celle d'un État tutélaire : responsable d'un territoire bien précis, subvenant aux besoins de la population résidente et gérant des richesses naturelles localisées et relativement statiques. Depuis, le monde a connu de profondes mutations : la géographie et les territoires ont perdu en importance, la population et les connaissances sont devenues mobiles, les richesses naturelles ne sont plus le fondement du pouvoir économique. Plutôt que de gérer des biens, les pouvoirs publics doivent aujourd'hui gérer des flux (connaissances, personnes, capital, sociétés transfrontalières). Le pouvoir dans les sociétés modernes est diffus et se répand « vers l'intérieur » : acteurs locaux, groupes de pression et tendances vers une plus grande autonomie gouvernementale. La souveraineté d'un État est aussi davantage liée « vers l'extérieur » à des souverainetés supranationales.

e) *Forces dynamiques plutôt que statiques*

21. Le contrôle est assuré par de vastes partenariats. Ces partenariats ne se contentent plus du *statu quo* pour la définition de l'intérêt public. Ils se font de plus en plus insistants dans leurs demandes de déréglementation, facteur d'accélération du changement par la délocalisation des activités économiques au profit du service. Dans ce contexte de transformation rapide, il importe que le gouvernement ne bride pas les entreprises, n'étouffe pas l'innovation, ne réprime pas le désaccord, ne détourne pas les personnes de valeur du commerce ou de l'industrie, ne chasse pas les investisseurs. L'« État homéostatique » – cherchant à se maintenir en place sans changement ou en freinant le changement – est le premier et principal ennemi d'une société dynamique.

B. *Formation de nouvelles priorités publiques et de programmes d'action publique*

Contexte :

22. Des forces percutantes interagissent pour produire une nouvelle série latente de priorités publiques. Ce phénomène témoigne des interactions turbulentes et complexes qui interviennent dans les sociétés contemporaines. Par conséquent, les caractéristiques ultimes d'un système public autostructurant dépendront des filtres interprétatifs qui traduisent les priorités publiques pressantes en programmes d'action publique.

23. Une configuration de gouvernement « hautement réceptif » favorisera les stratégies prédictives – gouvernement par anticipation à la limite entre la prise de risques et la gestion du changement. Un secteur public « lent » choisira une voie adaptative – en gouvernant par sondages et au coup par coup – ou ne reconnaîtra tout simplement pas le besoin de changement. Néanmoins, le temps et l'accumulation des pertes d'opportunité finissent par ne plus laisser de choix. Les atermoiements devant les changements fondamentaux (« l'immobilisme politique »), dans un monde régenté par la vitesse des *grandes mutations*, reviennent à passer à côté de l'histoire et à devoir au bout du compte choisir entre des solutions plus coûteuses.

24. Un signe évident d'immobilisme devant la rigidité des structures gouvernementales est le fait que bon nombre des pays de l'OCDE, particulièrement en Europe, ont un budget des dépenses qui s'élève à près de 50 pour cent du PIB. Les droits à prestations sont élargis à l'extrême : la citoyenneté est devenue synonyme d'admissibilité aux services sociaux et aux prestations sociales.

25. Nous avons largement dépassé les délais pour la reconfiguration des structures gouvernementales du passé...

Questions :

1. Est-il possible de contrôler les principaux facteurs qui influencent la formation de nouvelles priorités publiques dans les sociétés ouvertes et pluralistes?
2. Comment pourrions-nous sérier les principales sources de priorités publiques : changement sociétal et économique, questions environnementales et souveraineté partagée?
3. Dans quelle mesure les médias sont-ils le reflet de préférences en montant en épingle des demandes symboliques et des renforcements mutuels provenant de diverses sources? Est-il légitime pour les gouvernements de « suivre les médias » lorsque ces influences modifient insidieusement les programmes électoraux ayant servi au choix du gouvernement?
4. Quel sera le rôle du savoir et des lobbies comme facteurs d'influence sur le secteur public de demain?
5. La gouvernance démocratique est-elle contestée par les nouveaux programmes d'action publique?

Faits saillants :

26. Les priorités publiques ne cessent de croître et de changer. Dans les sociétés ouvertes, l'influence des groupes d'intérêt pour la détermination des priorités publiques est toujours à l'œuvre. En outre, les programmes d'action sont imprévisibles car des événements inattendus remettent en cause l'aptitude des gouvernements à gérer la crise.

27. Il peut s'écouler beaucoup de temps avant que les questions d'intérêt public apparaissent sur la liste des priorités publiques et encore plus de temps avant de se concrétiser par des programmes d'action, sauf lorsque les gouvernements agissent par anticipation et de façon stratégique. La protection de l'environnement et l'exclusion urbaine sont deux exemples de ce cheminement. Un programme d'action publique imprévisible est celui qui, faute de stratégie, est constamment réduit à gérer des crises.

28. Les grandes tendances émergentes des priorités publiques peuvent déjà être décelées et touchent les questions suivantes :

– Changement sociétal

- ⇒ autonomie gouvernementale des villes (qui sont le berceau des institutions démocratiques) ;
- ⇒ tribalisme, extrémisme, hétérogénéité, sectarisme ethnique ;
- ⇒ exclusion numérique (les inforiches et les infopauvres) ;
- ⇒ changement démographique et échec des systèmes de sécurité sociale ;
- ⇒ montée du tiers secteur, organismes de bénévoles et ONG ;
- ⇒ impératifs des « nouvelles entreprises ».

– Souveraineté partagée

- ⇒ gouvernance planétaire et régionale (mondialisation des finances, de la criminalité, de l'économie, des idées, de la société civile) ;
- ⇒ regroupement et réglementation supranationaux – montée des communautés transfrontalières ;
- ⇒ progrès d'une société civile internationale (réseaux mondiaux d'organismes non gouvernementaux) ;
- ⇒ autonomie infranationale – ascension des communautés intrafrontalières ;
- ⇒ normalisation des politiques (touchant les *marques*, par ex.) ;
- ⇒ nouvelles règles, accords multilatéraux étendus.

– Questions environnementales

- ⇒ objectifs communs ;
- ⇒ réglementation multilatérale ;
- ⇒ panique au sujet des disponibilités alimentaires ;
- ⇒ changements climatiques induits par une pollution non maîtrisée ;
- ⇒ menaces émanant de deux extrémités : agressions issues des modes de consommation des riches ; pressions exercées par les pauvres réduits à des choix restreints ;
- ⇒ réserves épuisées, perte de biodiversité, déforestation.

29. Voici quelques-unes des questions d'intérêt public les plus cruciales qui nécessiteront vraisemblablement une nouvelle attention :

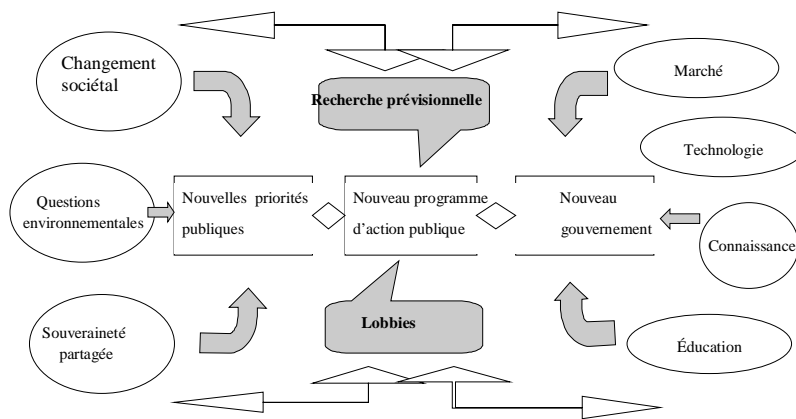
- contrôle de la qualité et établissement de normes à cette fin ;
- réglementation et arbitrage de forces conflictuelles ;
- franchisage de modèles de gouvernement ;
- distribution équilibrée des services ;
- gestion des relations multiculturelles ;
- construction de l'identité culturelle et recherche de la cohésion nationale ;
- mesures pour assurer la qualité de l'environnement ;
- lutte contre les inégalités croissantes et les écarts dans les sociétés divisées ;
- rôle des citoyens à titre de bénéficiaires et de donateurs.

30. Certains aspects – mais non pas tous – des priorités publiques pourront s'intégrer aux programmes d'action futurs. Le point d'intersection des préférences politiques et électorales est le fondement de l'action publique.

31. Certaines questions peuvent être de graves obstacles à la gouvernance démocratique. C'est le cas des problèmes mondiaux qui échappent à la volonté d'un gouvernement particulier, dont les suivants :

- Mondialisation de la criminalité.
- Contrôle des groupes extrémistes.
- Protection de la vie privée.
- Montée du tribalisme et propagation des entités prédatrices.
- Instantanéité et opportunité en gestion des politiques.
- Désintermédiation ou réintermédiation dans le cadre politique.

Un programme pour un « gouvernement nouveau »



C. Les déterminants d'un gouvernement « nouveau »

Contexte :

32. Un gouvernement « nouveau » n'est pas uniquement le produit de nouvelles exigences. Un gouvernement plus réceptif pourrait se concevoir par l'amélioration de l'interface avec la clientèle sans qu'il soit nécessaire de reconstruire la base du gouvernement. Tout aussi importants sont les facteurs de la société qui modifient généralement l'aspect de l'offre, de même que l'évolution des organismes : nous nous attachons dans la présente section à décrire certains des thèmes dominants d'une démarche vers un gouvernement « nouveau » qui soit axée sur l'offre.

33. Il faut de l'audace pour décider de modifier le cours de la gouvernance par choix stratégique ou par anticipation politique. Afin d'accroître les chances de réussite, il convient d'évaluer la demande en tenant compte rigoureusement des facteurs agissant sur l'offre. L'offre et la demande doivent agir de pair pour permettre une reconception appropriée du gouvernement, selon un plan détaillé. Sans anticipation, le changement structurel ne survient que sous l'effet de douloureuses pressions économiques ou de déclin social (mécontentement général à l'égard des valeurs établies). Dans ce dernier cas, la capacité d'innover est gravement réduite et le gouvernement « renouvelé » tend à revenir à l'état d'esprit qui caractérisait « l'ancien gouvernement ».

34. En bref, un gouvernement nouveau ne peut être durable que s'il est le fruit d'une volonté stratégique de régler les problèmes liés à l'élaboration et à la prestation des programmes d'action publique. En outre, l'efficacité d'une nouvelle formule de protection de l'intérêt public s'apparente à la réalisation

d'un rêve, à un bond en avant dans le processus historique qui consiste à ajouter des significations et des buts à la vie collective. Un « gouvernement nouveau » assume une responsabilité historique.

Questions :

1. Pourquoi faut-il beaucoup plus de temps pour contester les modèles de gouvernement que les modèles d'entreprise?
2. Y a-t-il des valeurs dominantes chez les électeurs qui déterminent la préférence pour le conservatisme dans le secteur public contrairement à ce qui se passe dans l'environnement concurrentiel des entreprises? Quel est la part des valeurs progressistes et des valeurs conformistes dans les gouvernements contemporains?
3. Les gouvernements démocratiques sont-ils prisonniers de majorités hostiles au changement? Est-ce plutôt que les médiateurs politiques, faute d'avoir interprété correctement la situation, deviennent « inactifs » une fois au pouvoir? Est-ce enfin que les partis rivaux, une fois au pouvoir, s'enferment dans une logique expansionniste et conservatrice pour ne pas trahir des promesses électorales et pour composer avec des bureaucraties réfractaires au changement?
4. Comment les intérêts à long terme de la société peuvent-ils être conciliés avec le besoin à court terme d'évaluer le rendement du gouvernement et d'assurer sa responsabilité à leur égard d'un cycle électoral à un autre?

Faits saillants :

35. Quatre ensembles de facteurs liés aux domaines suivants expliquent la propension à modifier les structures internes du gouvernement : marché, technologie, savoir et éducation. C'est autour du dosage relatif de ces facteurs que s'articulent les axes de réflexion des gouvernements modernes. Il est possible de dégager trois orientations pour la reconception du gouvernement :

- Ciblage de politiques et de groupes.
- Valorisation des cultures axées sur l'acquisition du savoir.
- Constitution de réseaux.

Ces orientations seront examinées plus avant dans les sections qui suivent du document.

a) « *C'est le marché* »

36. La concurrence est le principal moteur du rendement et de l'évolution des entreprises. Il s'agit d'une variable fondamentale de l'innovation dans les modèles d'entreprise. La volonté de maintenir sa compétitivité sur le marché est aussi la force déterminante qui mène au démantèlement des « anciens systèmes non performants », dans un processus qui s'apparente à l'évolution en biologie. A juste titre, l'analyse comparative – vestige éloquent de l'espionnage industriel à son meilleur – est devenue une activité à la mode chez les gourous de la gestion. Il en est de même dans le secteur public, où les gouvernements ne sont plus à l'abri de la concurrence. La comparaison des structures et l'évaluation de la performance des gouvernements se généralisent, tandis que la mesure du rendement devrait progresser et s'affiner dans un proche avenir. C'est ainsi que les analystes les plus prestigieux, dans leurs évaluations générales de la compétitivité nationale, n'hésitent pas à évaluer les gouvernements ou à juger de l'efficacité de telle ou telle politique particulière. Ceci dit, il n'est pas évident que la prestation des biens

collectifs soit réductible à des processus de marché ou puisse faire l'objet d'analyses au moyen des instruments préconisés pour les biens privés. Mais la logique voulant que la prestation des biens collectifs soit assurée par une entité supérieure au marché ne doit pas empêcher le prestataire, c'est-à-dire le gouvernement, de s'assurer d'abord que les services sont de qualité et de se demander s'il doit continuer d'être le principal fournisseur. La prestation des biens purement collectifs par le gouvernement est, par définition, un monopole. Toutefois, il ne faudrait pas que ce soit un monopole non réglementé mais plutôt un monopole contrôlé par les parties intéressées de la société. Il y a beaucoup à observer et à apprendre à l'école du secteur privé, mais il ne faut pas perdre de vue la dimension publique dans les théories de gouvernement. On pourrait toutefois commettre une erreur coûteuse en faisant fi des impératifs du monde des affaires qui offrent la possibilité d'améliorer le rendement de l'État. Une tendance particulière du secteur des entreprises qui mérite d'être prise en considération à notre époque d'agitation économique est celle qui donne naissance au « gigantisme » des entreprises comme solution à l'incertitude et à la baisse des marges bénéficiaires – conséquence de la mondialisation de la concurrence. Cette propension à voir gros (« trop gros pour échouer ») a provoqué une vague de fusions et d'acquisitions sans précédent dans l'histoire récente. Par définition, l'État ne se mondialise pas. Il reste qu'il se produit actuellement un transfert considérable de compétences de l'échelon national aux échelons supranationaux. Les « nouvelles formes de gouvernement » doivent demeurer attentives à cette nouvelle répartition des fonctions et des responsabilités entre les différents échelons d'administration. La convergence des normes de gouvernance – privées et publiques – détermine l'avenir de nos sociétés.

b) Technologie

37. Il est banal d'affirmer que la technologie a été à l'origine de la plupart des changements sociétaux qui sont intervenus au cours des deux derniers siècles. Avec l'avènement des nouvelles TIC (technologies de l'information et des communications), le changement technologique est devenu incontournable. L'effondrement des coûts des TIC favorise la prospérité dans les économies à revenus élevés. Le monde est en train de se diviser en deux moitiés, l'analogique et la numérique. Les réseaux numériques imprègnent tous les aspects de la vie humaine, du loisir au travail, du culte à l'apprentissage. Même les gouvernements ne peuvent échapper à la tendance à « se brancher », c'est-à-dire à pénétrer de plain-pied dans l'ère de la « connectivité ». La technologie peut ouvrir des voies rapides au gouvernement. La gouvernance à base de savoir tirant partie d'Internet est en mesure de répondre à divers besoins nationaux. Le gouvernement électronique, la consultation directe sur les politiques, les assemblées locales électroniques, les bureaucraties sans papier, les classes virtuelles, les boutiques publiques multimédias ne sont que quelques-unes de ces nouvelles solutions. On est porté à mesurer la plupart des répercussions du point de vue du consommateur, c'est-à-dire en évaluant l'interface entre le gouvernement et le citoyen. Même si cette question n'est pas poussée plus loin dans notre rapport, on pourrait longuement épiloguer sur l'influence possible des nouvelles technologies sur deux autres plans : amélioration de l'efficacité interne des organismes publics et de leurs modes de communication ; enrichissement de la masse commune de biens incorporels actuellement disponibles dans le secteur public (connaissance des préférences des citoyens, accès à des bases de données mondiales, tables de concordance des politiques gouvernementales). Par conséquent, la technologie peut être extrêmement efficace comme outil dans la course à la différenciation. Le problème, c'est que la mondialisation est foncièrement autoritaire, imposant la volonté du plus fort au plus faible. Toutefois, les nanotechnologies et les microtechnologies pourraient contribuer à inverser ce courant et aider les petites collectivités à retrouver leur autonomie. Une génération axée sur la technologie peut aspirer à une destinée distincte dans un monde en réseau.

c) *L'ère du savoir*

38. Le pouvoir fondé sur des connaissances approfondies est devenu le principe même de la société de l'information et du nouvel ordre économique. Il n'est donc pas étonnant que le savoir détermine les politiques sociales et les institutions de la vie courante. La maîtrise de ces connaissances approfondies a une grande valeur, tout comme la capacité de mettre les compétences et le savoir à contribution pour régler des problèmes. En toute rationalité, on peut croire que les connaissances professionnelles et les idées équilibrées peuvent modifier la façon avec laquelle le monde est gouverné. Dans le même ordre d'idées, on peut être enclin à penser que les économies du savoir sont plus durables que celles fondées sur des méthodes traditionnelles pour la production des biens et des services. Cette opinion controversée explique pourquoi on a tendance dans le monde entier à ne pas trop se préoccuper de la place et du rôle des « connaissances indigènes » (celles qui émanent de cultures locales et de modes tacites – non codifiés – de connaissance). Les gouvernements bien informés misent énormément sur des avis éclairés et des conseils techniques pour accomplir leurs fonctions. Apprendre à connaître et à vivre en harmonie avec le savoir actuel n'est toutefois pas une entreprise facile, tant pour les humains que pour les organismes. Un gouvernement intelligent – qui réussit à mettre le savoir humain et social au service de la recherche du bonheur – mène à bien de nombreuses fonctions : gestion des conflits et des points de vue opposés ; valorisation de la diversité ; intégration des connaissances et des compétences à des structures biologiques de comportement ; anticipation de l'événement et repérage précoce ; stimulation du cosmopolitisme par opposition à l'esprit de clocher ; développement du capital social et maintien de la cohésion de la société. Une interrogation sur la portée du nouveau savoir doit s'attacher aux modes traditionnels d'acquisition des connaissances (quoi et pourquoi?). Elle doit aussi se pencher sur deux autres dimensions du savoir : la résolution de problèmes et l'expérimentation raisonnée (comment?) et les aspects sociaux de l'acquisition du savoir (qui?).

d) *Les personnes, l'instruction et les valeurs*

39. La plus petite des entreprises apprend à comprendre que les goûts de sa clientèle évoluent. D'ailleurs, sa survie dépend de sa capacité de reconnaître les premiers signes de changement et d'offrir une valeur ajoutée en comblant les nouveaux besoins de cette clientèle. Mieux encore, les innovateurs qui réussissent peuvent eux-mêmes créer de nouveaux besoins, dont la satisfaction accroît grandement le bien-être du client. Les gouvernements devront à leur tour apprendre à suivre une démarche analogue. Les gens et les sociétés évoluent énormément, à un rythme encore plus rapide. Le taux extraordinaire de démocratisation de l'éducation au cours de notre siècle a été l'élément déclencheur. Les citoyens instruits font des choix éclairés. Les exigences de qualité sont fonction du niveau d'études de la population. Le même principe s'applique au besoin de participer, de devenir autonome et de prendre des responsabilités communautaires. Pour une société ouverte, l'engagement des citoyens est un puissant détonateur de changement. Les valeurs et les attitudes qui inspirent une société ayant une scolarité de niveau secondaire diffèrent considérablement de celle d'une société illettrée (ou n'ayant qu'une scolarité de base). Le gouvernement doit alors rendre compte de ses politiques et de ses actions de façon différente. Il ne lui suffit plus de faire « bien », il doit aussi expliquer clairement et de façon détaillée pourquoi et comment il fait « bien » et à quel coût.

II. Apprendre à agir dans un contexte éloigné de l'équilibre

40. Les théories des systèmes complexes nous fournissent un puissant instrument pour interpréter le changement. Dans cette optique, le changement gouvernemental pourrait être comparé à un « équilibre intermittent », c.-à-d. de longues périodes de stabilité des politiques, ponctuées de brèves périodes d'instabilité et de bonds en avant. Autrement dit, c'est là un comportement typiquement biologique, qui

explique le processus évolutif par des phases alternatives de changement graduel et radical, par opposition à une continuité purement mécanique.

41. Nous examinons dans le présent chapitre les caractéristiques d'un gouvernement qui agit dans un contexte *éloigné de l'équilibre*. C'est le cas – de faible probabilité mais à fort potentiel de changement – lorsque les gouvernements arrivent à un carrefour et doivent choisir entre deux directions (« bifurcations ») et lorsque le choix détermine un avenir considérablement différent de ce qu'a été le passé.

42. Apprendre à agir dans un contexte « éloigné de l'équilibre » exige des compétences supérieures en gestion de crises, soit la capacité de transformer les menaces en occasions opportunes, à tirer parti des déséquilibres pour mettre fin à une inertie paralysante. Ces mêmes compétences sont importantes pour éviter l'effritement excessif du tissu social lorsque les structures déstabilisantes l'emportent dans la vie courante.

A. *Gestion des flux – unités plus rapides et plus petites*

Contexte :

43. L'État-nation a prospéré lorsqu'il avait le mandat d'administrer un territoire, de l'étendre et de le protéger. A l'intérieur de ces frontières bien définies, l'État industriel était censé assurer l'intégrité territoriale, protéger ses « ressortissants », gérer les richesses naturelles. Année après année, l'État, gestionnaire des biens, reconduisait scrupuleusement le même mandat. Or, au cours des dernières décennies, la mobilité s'est mise à redéfinir les règles du jeu.

44. Les gens voyagent et les travailleurs se déplacent. Les entreprises se délocalisent en quête de facteurs de production moins coûteux et de niveaux de productivité plus élevés. Le capital circule autour de la planète « en temps réel », l'information non endiguée par le temps ou l'espace. L'innovation détruit et redéploie de façon créative les avantages concurrentiels. Les connaissances sont de plus en plus ouvertes et internationales plutôt que d'être assujetties aux anciennes notions de propriété exclusive. Toutefois, les connaissances critiques pour la compétitivité des entreprises et le maintien du pouvoir stratégique dans le monde demeurent occultes. A cet égard, les gouvernements jouent un rôle clé pour assurer la libre circulation des connaissances publiques et combattre les monopoles de biens incorporels à forte teneur en connaissances. Le nouvel État fait partie d'une vaste constellation d'acteurs. La stratégie spatiale cède le pas à la gestion stratégique du temps et l'action publique devient un facteur de développement, parmi plusieurs autres. Les gouvernements ne sont plus considérés comme les gardiens de biens stables. Leurs principales fonctions consistent de plus en plus à gérer les flux en temps opportun. Leur rôle est désormais perçu comme apparenté à celui d'un organe régulateur stratégique – agissant au nom de la collectivité – d'une multitude de mandataires, plutôt qu'à un organe de prestation unique et monopolistique des biens collectifs.

45. La portée et les limites exactes du contrôle stratégique ne sont pas nettes. Il faudrait de plus amples recherches pour rapprocher les points de vue opposés sur la sécurité et le risque, en édifiant une théorie générale de la réglementation. Même dans le modèle du marché, on convient que les gouvernements peuvent établir les règles de base pour la propriété et les contrats. On semble d'ailleurs compter sur le gouvernement pour intervenir en cas d'échec du marché, notamment en empêchant les monopoles et les pratiques monopolistiques, à une époque surtout où les progrès de la technologie favorisent la domination d'un acteur unique sur le marché. Le rôle des pouvoirs publics à l'égard des mesures antitrust devrait prendre une importance accrue, d'autant que les sociétés démocratiques sont censées défendre les infopauvres et les personnes complètement paralysées par les forces du marché.

Questions :

1. De quelle manière un gouvernement gestionnaire de flux différencierait-il fondamentalement d'un gouvernement gestionnaire de biens?
2. Les flux sont-ils toujours imprévisibles et volatils ou pouvons-nous prévoir des situations de « flux constants », proches de l'équilibre?
3. Existe-t-il une « exception » pour les flux non réglementés de bits et d'octets dans un monde dématérialisé? Les flux du cyberspace demeureront-ils un nouveau domaine de droit coutumier et non écrit?
4. Les contraintes budgétaires imposent-elles des limites à la gestion des flux? Des mesures correctives pourraient-elles aider à abolir ces contraintes?
5. De quelle manière les flux opposés pourraient-ils être conciliés dans les politiques gouvernementales : emploi et égalité, universalité et qualité, compétitivité et équité, marché et redistribution?
6. De quelle manière la gestion des flux peut-elle être conciliée avec le changement démocratique vers « un gouvernement gardien des flux »?

Faits saillants :

46. L'État contemporain joue le rôle principal pour maintenir « l'ordre stratégique » ou pour déclencher « le désordre contrôlé » dans une société. En favorisant les politiques d'innovation, il peut inspirer le risque et le changement. Au contraire, en affichant une préférence pour la stabilité, il peut grandement décourager une saine propension au changement.
47. Les sociétés dans les pays de l'OCDE se caractérisent par des taux importants de saturation même si les indicateurs de niveau d'abondance sont élevés. La leçon qu'il faut en tirer est que les sociétés submergées par les biens matériels continuent d'accorder une grande valeur aux gouvernements qui concilient la réalité et le rêve, qui proposent de jeter une passerelle entre le présent et l'avenir et qui peuvent donner le coup de pouce visionnaire permettant à la population de « prendre son envol ». La différence, par rapport aux défis du passé, ne tient pas uniquement au degré d'intensité, mais aussi à la nature de l'action. Les gouvernements ne sont plus les « interprètes d'une idéologie », ils sont devenus « les architectes et les concepteurs de l'avenir ».
48. C'est à ce titre que les gouvernements peuvent faire pencher la balance dans les sociétés, provoquant l'inconfort d'une réflexion qui déborde le cadre strict de la satisfaction des besoins courants.
49. En se concentrant sur les flux, on entrevoit l'avenir avec une bonne dose d'espoir. On renouvelle ainsi l'engagement du secteur public à promouvoir, à titre d'objectif culturel et démocratique fondamental, les débats réfléchis et féconds sur les lignes de conduite possibles.
50. Un gouvernement stratégique précise la ligne de démarcation entre le contrôle nécessaire au maintien du passé et la conception d'un avenir différent. Aux époques d'incertitude et de risque, les politiques gouvernementales doivent combler l'écart entre les « exclus » et les « établis » de la société. Ces politiques feraient naître le désir d'un ensemble différent de préoccupations dans la société.

A. *Le gouvernement intelligent – plus brillant, plus rapide et plus proche*

Contexte :

51. La capacité d'acquérir le savoir est ce que recherchent les organismes adaptatifs et stratégiques. C'est cet attribut qui distingue les gagnants des perdants dans la course aux connaissances. Notre vocabulaire actuel de la gestion regorge de termes liés au savoir : stratégies d'acquisition continue du savoir, organisations intelligentes, entreprises intelligentes, sociétés de l'apprentissage, culture de l'acquisition du savoir, personnes en apprentissage...

52. La participation à la société du savoir est soumise à un engagement envers l'acquisition du savoir. C'est le cas tout particulièrement d'un gouvernement « éloigné de l'équilibre » devant gérer l'incertitude, la menace, le changement et le risque.

53. Le gouvernement intelligent s'engage à se libérer des pressions qui favorisent la conformité. Il cultive l'innovation et la créativité dans la mesure où le tissu sociétal doit être renouvelé. La clé qui ouvre la porte des connaissances réelles est le méta-apprentissage, soit la capacité « d'apprendre à apprendre ». De la même manière, l'acquisition continue du savoir est la conséquence directe du « pouvoir de réflexion », ou l'aptitude à réfléchir sur ses propres connaissances pratiques et à en tirer des enseignements.

54. Alors que l'État intelligent devra renforcer les compétences d'apprentissage de base au gouvernement central, il devra également se structurer pour accueillir les flux de savoir de l'extérieur au moyen de solides stratégies de communications.

Questions :

1. Comment « le pouvoir de réflexion » et la pensée stratégique peuvent-ils s'articuler au cœur d'un gouvernement preneur de risque?
2. Si la hiérarchie est le paradigme reconnu de l'ancien État industriel, quel serait le paradigme inspiré par le Web d'un État ouvert au déséquilibre?
3. L'« État communicateur » fait-il partie intégrante d'un gouvernement intelligent?
4. Dans ce cas, la communication pour une acquisition réciproque du savoir (État et société civile) est-elle une entreprise valable? Ce mode de communication bilatéral est-il un pur produit intellectuel? Est-il destiné, au contraire, à intégrer une proportion beaucoup plus grande d'émotions dans les politiques?

Faits saillants :

55. Les priorités pour un gouvernement intelligent peuvent être envisagées sous de nombreux angles différents. Notre document en a déjà évoqué plusieurs :

- Personnes qualifiées.
- Infrastructures du savoir.
- Promotion des cultures d'acquisition du savoir.
- Promotion de la différence et des points de vue pluralistes.
- Constitution de réseaux et promotion de partenariats ouverts.

- Appui des conceptions adaptatives de gouvernement et des comportements biologiques.
- Création de fonctions stratégiques au gouvernement central.
- Recherche de la proportion optimale d'émotions dans les politiques.

Chacun de ces facteurs mérite qu'on s'y attarde. Notre document dans son ensemble examine certains des aspects cruciaux des facteurs énumérés.

56. La section qui suit passe brièvement en revue deux aspects du gouvernement intelligent en voie d'émergence. Le premier a trait à la pertinence des groupes de réflexion comme moyen d'améliorer la qualité des activités gouvernementales de base. L'autre concerne la transition entre les gouvernements verticaux et une structure en réseau davantage adaptée aux exigences actuelles de l'action publique dans les environnements instables.

a) *Groupes de réflexion*

57. Ces groupes ont le mandat d'influencer le programme d'action publique par la publication de travaux de recherche et la défense de politiques. Ils peuvent jouer sur plusieurs tableaux : évaluation indépendante des politiques, projections et études prévisionnelles, orientation de la culture et du contexte de la pensée et de l'action politiques, recherches-sondages, avis stratégiques, etc. Les groupes de réflexion officiellement indépendants présentent l'avantage supplémentaire d'assurer la continuité stratégique par delà les aléas de la politique partisane. Ces groupes de veille stratégique ont la possibilité de traiter les questions en parallèle, dans une structure non étrangère à celle des organismes biologiques qui, dans les situations complexes de tous les jours, évitent normalement une forme purement sérielle de comportement.

b) *Gouvernement en réseau*

58. La structure hiérarchique de gouvernement, fondée sur des secteurs de responsabilité ordonnés verticalement, est devenue graduellement une configuration hybride constituée de ministères sectoriels et de ministères à vocation particulière. Ces derniers seraient normalement représentés par des ministres chargés des affaires urbaines ou de la jeunesse, encadrés par des ministres hiérarchiques dans un matrice d'interrelations. La prochaine étape prévisible dans l'évolution des architectures de secteur public serait la constitution d'ensembles concentriques de responsabilités gravitant autour du gouvernement central. Une configuration en réseau pour le gouvernement est particulièrement apte à générer des réseaux de savoir et à intégrer les principales sources locales, régionales et mondiales d'acquisition du savoir.

III. Inspirer la confiance ↔ dans un contexte proche de l'équilibre

59. Les systèmes évolutifs, en circonstances naturelles, tendent vers un état de stabilité. Cet état est caractérisé par un niveau énergétique optimal proportionné aux fonctions accomplies par le système. Le point d'équilibre correspond sensiblement au niveau de stabilité de la conservation de l'énergie. Il importe de comprendre que si les systèmes se mettent à dévier quelque peu par rapport à leur point d'équilibre, tous les facteurs se conjuguent dans un effort pour retrouver l'équilibre initial. Cela se fait par absorption des ondes de choc ou par limitation des perturbations.

60. Les systèmes démocratiques visent à trouver un juste milieu entre la stabilité et le changement. Bien que le régime démocratique prévoie un terme à l'exercice du pouvoir – qui coïncide avec la législature – un recours plus fréquent au verdict populaire donne aux électeurs la possibilité de reconduire

ou de renverser la majorité au pouvoir. Par conséquent, la rotation dans l'exercice du pouvoir est une mesure de la vigueur de la démocratie.

61. Néanmoins, gouverner par consentement démocratique n'est qu'une première étape vers l'équilibre. C'est une condition indispensable, mais insuffisante. La réalisation de l'équilibre comme objectif politique ne peut être que le résultat d'une complexe interpénétration d'un gouvernement par consentement et d'un gouvernement de confiance. Gagner et conserver la confiance populaire est une condition préalable à un gouvernement stable. Lorsque la méfiance se répand et que l'insatisfaction se généralise, le système s'éloigne de l'équilibre, préparant la terrain à une nouvelle solution démocratique : le nouvel ordre – générateur d'une nouvelle « normalité » – pousse le système en avant vers un point d'équilibre différent.

A. *Confiance dans le gouvernement*

Contexte :

62. La nature de la relation entre les gouvernants et les gouvernés subit une profonde transformation. L'ère de la soumission fait place à une équation totalement différente : contribuables et gestionnaires, intervenants et représentants.

63. Un symptôme de cette nouvelle configuration est la révolte des contribuables contre les dépenses publiques excessives. Rarement au cours de l'histoire les sociétés ont-elles acquis une conscience aussi généralisée des avantages d'un budget équilibré ou, pour exprimer l'idée différemment, la baisse des niveaux de confiance dans le gouvernement a abouti à des pressions inexorables sur les structures de dépenses pour qu'elles se rapprochent de l'équilibre.

64. Les médias et l'éducation sont les deux facteurs fondamentaux qui fondent la crédibilité des gouvernements ou sapent la confiance à leur égard. Chacun de ces facteurs, puissant à sa propre façon, peut faire pencher la balance vers le déséquilibre et la dissidence ou, inversement, élargir la base de confiance grâce à laquelle le gouvernement par consentement peut espérer survivre aux cycles électoraux.

65. Les deux facteurs sont aussi de puissants générateurs de valeurs sociétales. Au bout du compte, le degré de confiance est intimement lié à la structure des valeurs dominantes et à la façon dont le gouvernement les interprète pour contrôler et protéger l'intérêt public.

66. Dans les démocraties officielles, sur le plan social et électoral, les préférences sont le résultat de la convergence perçue entre la réalisation des valeurs et la prestation des biens collectifs. Ce processus constitue l'essence même de la démocratie, la volonté du peuple étant souveraine. Pourtant, lorsque les deux principaux facteurs d'évolution sociale, les médias et l'éducation, privilégient des buts immédiats et des valeurs égoïstes ou matérielles, ce sont les choix à courte vue qui l'emportent. Autrement dit, les formes de gouvernement proches de l'équilibre sont alors sanctionnées par les préférences de vote de l'électorat. Ces gouvernements ultrastables peuvent toutefois porter préjudice aux objectifs à long terme de la société.

67. Pour gagner la confiance dans la course aux suffrages, les gouvernements peuvent être incités à se faire de simples médiateurs d'intérêts. C'est là un danger pour la démocratie, le marchandage accaparant à la longue la totalité de l'activité gouvernementale. Le gouvernement se maintient au prix de courbettes visant à satisfaire au plus grand nombre d'intérêts possible. Cultiver des politiques de gouvernement proche de l'équilibre, dans ce contexte populiste, est contraire au besoin pressant de tracer de nouvelles voies pour l'avenir.

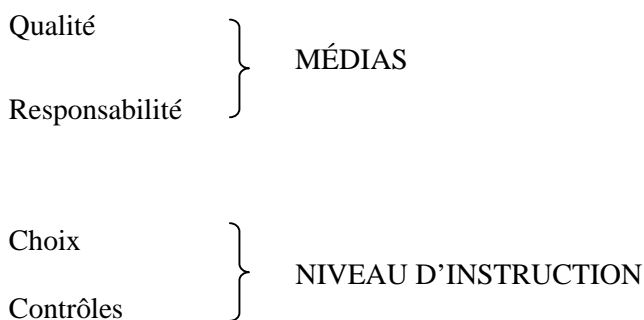
68. Dans le pire des cas, la confiance se mesure par l'aptitude à combler les aspirations à l'égard des prestations de base. L'électorat, qui se sent protégé, est alors une proie facile devant l'arsenal démagogique souvent déployé en prévision des scrutins.

Questions :

1. Les politiques gouvernementales peuvent-elles satisfaire à la fois le besoin de d'instaurer la confiance et de permettre à la société d'évoluer?
2. Comment la confiance peut-elle s'interpréter dans un contexte plurilingue, multiethnique, multiconfessionnel et multiculturel?
3. La conclusion d'un nouveau contrat social est-elle essentielle à la gestation d'un gouvernement *digne de confiance*? Dans quelle mesure les programmes de prestations doivent-ils occuper une place de choix dans un nouveau contrat social?
4. Le secteur des entreprises peut-il inspirer un modèle de confiance pour l'avenir entre les gestionnaires publics et les parties intéressées?
5. De quelle manière les médias et le niveau d'instruction peuvent-ils influencer sur l'interface entre les gouvernements et les citoyens?

Faits saillants :

69. Dans la section qui suit, nous examinons un modèle qualitatif de confiance applicable à une forme de gouvernement proche de l'équilibre, soulignant l'interdépendance de quatre (2x2) éléments clés :



70. La qualité de la gestion des affaires publiques est dans une large mesure une question subjective. C'est pourquoi les médias jouent un rôle capital en commentant les gains et les pertes de qualité dans la vie publique. Ces jugements sont émis en fonction de l'idée que l'on a des normes et des attentes sociales, et les leaders d'opinion rivalisent à qui mieux mieux pour que leur point de vue l'emporte. Le caractère instantané des médias – attribut courant du paradigme *injectif* caractéristique des *anciens médias* tout autant que du paradigme *multivoque* présent dans les *nouveaux médias* – ajoute à la volatilité des évaluations de la qualité. Quoi qu'il en soit, les exigences de qualité dans la conduite des affaires publiques

sont de plus en plus grandes dans les sociétés contemporaines, ce qui fait de la qualité le facteur le plus important de la confiance qui existe entre les gouvernements et la population.

71. La responsabilité est un autre élément vital. Sans une responsabilité dûment assumée, la confiance demeure un objectif abstrait. Les campagnes électorales sont, par définition, un affrontement de perceptions au sujet du rendement du gouvernement. Certaines personnes – au gouvernement – utilisent les médias pour faire valoir qu’elles se sont acquittées de leurs responsabilités (respect des engagements antérieurs) tandis que d’autres soutiennent que le gouvernement n’a pas pris ses responsabilités pendant l’exercice de son mandat. Au-delà des escarmouches typiques des champs de bataille politiques, on exige de plus en plus des pratiques responsables de la part des administrations progressistes. Les services publics modernes – qui étaient autrefois une forteresse impénétrable – sont de plus en plus tenus de rendre des comptes à la population (citoyens, clients et consommateurs). De la même manière, le principe de la participation à la gestion des organismes publics fait son chemin dans les exigences des citoyens évolués.

72. Le choix est non seulement indissociable de la bonne gouvernance mais aussi de l’allégeance démocratique. Une société instruite est aussi une société déterminée à exercer son droit de faire des choix éclairés. Ainsi, pour inspirer la confiance, un gouvernement doit offrir de nombreuses options permettant d’exercer la liberté de choix. L’élargissement de l’éventail des choix dans la société ouvre aussi la porte au développement humain, interprété comme le premier objectif des économies modernes. Même les gouvernements à tendance interventionniste dans les démocraties modernes misent sur des mécanismes de marché et des ententes contractuelles pour la prestation des biens collectifs qui, jusqu’à récemment, était considérée comme un monopole public. A l’opposé, un régime totalitaire qui bafoue les droits et les principes des citoyens mène tout droit au servage, ce qui est incompatible avec l’existence de citoyens instruits. Les hauts niveaux de confiance que l’on observe parfois dans les régimes totalitaires sont le produit d’un fanatisme manipulé et de l’ignorance – rarement le fruit d’un choix éclairé.

73. La nature des contrôles sociétaux exercés sur le gouvernement varie en fonction des traditions constitutionnelles et culturelles. Les exigences relatives au contrôle des organismes publics et la vigueur des revendications d’autonomie gouvernementale sont proportionnées au niveau d’instruction de la collectivité. Il en découle deux conséquences : l’acceptation de la prise en charge localement de la gestion des services publics déconcentrés (éducation, santé, services sociaux, agences d’emploi, etc.) et la revendication du droit de participer à l’évaluation des services publics et à la formulation des politiques gouvernementales. La présence de structures permettant une participation équilibrée des parties intéressées est désormais un facteur important de la confiance dans le gouvernement. De la même manière, la passation du « flambeau de responsabilité » à une société civile adulte est intimement liée à la maturité de la démocratie. Les milieux de personnes instruites, en particulier, tolèrent de moins en moins la mauvaise gestion.

74. Un indice composé de la confiance chercherait à établir C1 (confiance) comme variable dépendante de quatre paramètres clés. Exprimé mathématiquement, cet indice se formulerait comme suit :

$$C1 = m(q^2.r)*B+e(c_1.c_2)*C2$$

m – algorithme des médias

e – algorithme de l’éducation

q – qualité

r – responsabilité

c₁ – choix

c₂ – contrôle

B – facteur composé du bien-être

C2 – facteur composé de la culture (vigilance de la société civile)

75. B et C2 sont des filtres qui exercent leurs effets sur les termes restants de l'équation. Les cycles de bien-être avancé, propices à de bons résultats économiques, influent sur l'opinion que l'on peut avoir de la qualité et de la responsabilité des pratiques gouvernementales. L'utilisation d'une dérivée partielle unique visant à maximiser l'effet de C1 sur q (considéré comme la variable indépendante la plus influente) montrerait combien la confiance est sensible aux effets réciproques de m et de B. *Ceteris paribus*, une forte tradition de société civile favorise le choix et le contrôle des citoyens dans un déplacement fondamental de l'axe du pouvoir. La faiblesse des habitudes communautariennes entraînerait vraisemblablement une plus faible propension à exercer ses droits et ses devoirs, toutes les autres variables demeurant par ailleurs inchangées.

76. Un examen plus approfondi des modèles d'entreprise nous fournit quelques repères intéressants pour repenser le contrat de confiance dans le secteur public. Les recherches stratégiques sur la nature possible d'un nouveau contrat social peuvent être extrêmement pertinentes à cette fin. Les principales caractéristiques d'un gouvernement digne de confiance, déterminé à mieux répondre aux exigences de ses électeurs, seraient les suivantes (dans un ordre purement aléatoire) :

- Évoluer d'une prestation monopolistique à une prestation concurrentielle.
- Assurer la qualité des services à la clientèle.
- Préciser les centres de décision.
- Élaborer des contrats de services publics et gérer l'entente mandant-mandataire.
- Améliorer les contrôles du public et de la clientèle.
- Publier des rapports trimestriels.
- Organiser des réunions publiques de reddition de comptes (sur Internet?).
- Donner des réponses aux comités des contribuables.
- Mener des audiences publiques.
- Améliorer l'interface avec les parties intéressées et les citoyens.

77. Un gouvernement digne de confiance ne doit pas perdre de vue les organismes de bénévolat et de prestation de soins de santé. En effet, la montée du tiers secteur peut être observée dans les sociétés à fort capital social, soucieuses de stabiliser la société par un juste équilibre entre le modèle néolibéral d'un État minimal et le modèle de l'interventionnisme pur. La confiance horizontale – renforcée par les partenariats ascendants – est souvent une garantie de confiance verticale dans les institutions publiques qui apprennent à faire équipe avec des mandataires de la société civile. C'est aussi un moyen efficace pour compenser la rareté des récompenses et des stimulants que l'on trouve sur le marché pour l'altruisme, la réciprocité et la sollicitude (activités non marchandes).

B. Gouvernance efficace et légitimité

Contexte :

78. Dans une perspective axée sur l'avenir, la gouvernance efficace et la légitimité sont les deux questions fondamentales d'un système stable de fonctions publiques. Après les difficiles décisions que supposent les points tournants et les inquiétudes qui accompagnent les périodes de changement turbulent – provoqué bien souvent par le hasard – les revendications sociales évoluent pour porter sur l'efficacité de la gouvernance.

79. On a recours à la notion de gouvernance pour englober toutes sortes de questions globales dans la gestion publique moderne.

80. Pour la Banque mondiale, la gouvernance se définit comme :

- la forme du régime politique ;
- le processus par lequel l'autorité s'exerce et la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement ;
- la capacité d'un gouvernement à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et à exécuter ses fonctions.

81. La Commission de gouvernance globale a défini ce terme comme « l'ensemble des diverses façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu à travers lequel les intérêts divers ou incompatibles peuvent être conciliés et une action concertée peut être entreprise. Il inclut les institutions formelles et les régimes ayant autorité pour faire appliquer le respect des lois de même que les accords informels qu'individus et institutions ont conclus, ou qu'ils considèrent être dans leur intérêt ».

82. Dans le cadre de l'OCDE, la gouvernance « se définit en terme de rapport, et donc couvre un champ plus large que celui des administrations et institutions publiques, de méthodes et d'instruments pour gouverner. Il comprend également l'ensemble des relations entre les gouvernements et les citoyens, agissant à la fois en tant qu'individus et en tant que partie intégrante ou à travers les institutions, par exemple, les partis politiques, les entreprises, les groupes d'intérêts et les médias¹ ».

83. Plus récemment, PUMA a examiné de nouvelles orientations pour promouvoir la bonne gouvernance à l'appui des objectifs économiques et sociaux des pays. Dans sa réévaluation des méthodes de gouvernance, PUMA y voit un terme « général désignant le rôle de l'État, ou de l'autorité publique, et sa capacité d'influencer, de permettre ou d'entreprendre des actions pour promouvoir les objectifs publics lorsque le marché et la société civile à eux seuls n'y suffisent² pas ».

84. Le *Rapport sur le développement humain* de 1999 des Nations Unies analyse la gouvernance sous un angle légèrement différent mais tout aussi percutant : « Il s'agit d'un cadre de règles, d'institutions et de pratiques qui établit des limites et procure des incitations concernant le comportement des individus, des organisations et des entreprises. Sans une gouvernance ferme, les risques de conflits mondiaux pourraient bien se concrétiser au XXI^e siècle, qui sera alors empoisonné par des guerres commerciales pour la défense des intérêts nationaux et des entreprises, une volatilité financière incontrôlable à l'origine de troubles civils et une criminalité mondiale débridée gangrenant les quartiers jusqu'alors sûrs et infectant la politique, le monde des affaires et la police. »

85. Dans notre document, nous n'analyserons pas en détail les enjeux de la gouvernance efficace. Ceux-ci sont déjà examinés avec à-propos dans les diverses publications de PUMA.

86. La section qui suit se contente d'aborder quelques problèmes de la gouvernance légitime et la relation entre la mesure et l'efficacité des politiques dans un cadre démocratique de responsabilisation.

Questions :

1. L'efficacité des gouvernements peut-elle se prêter à une évaluation objective comme instrument de contrôle démocratique amélioré?

¹ Définitions tirées du Colloque ministériel sur l'avenir des services publics, PUMA, OCDE, mars 1996.

² Tiré d'un document préliminaire du 9 juin 1999 sur des orientations possibles pour le mandat futur de PUMA.

2. Dans quelle mesure l'efficacité démocratique dépend-elle de la détermination exacte de ce que les populations attendent de la gouvernance? Les sondages politiques de grande qualité, les scrutins délibératifs évolués³ et les recherches et enquêtes détaillées supplanteront-ils graduellement les élections générales?
3. La gouvernance légitime s'apparente-t-elle à une démocratie universelle? Comment la société civile pourrait-elle être habilitée à agir de façon à garantir des normes élevées de contrôle de la légitimité?
4. Les pratiques de concertation peuvent-elles nuire à l'efficacité? Quel est le degré d'opposition politique et de confrontation qui pourrait être nécessaire pour sauvegarder la démocratie?

Faits saillants :

87. La mesure des faits sociaux a entraîné de profonds changements d'attitude dans les politiques sectorielles. C'est le cas notamment dans le domaine de l'éducation, où la disponibilité d'épreuves normalisées et de points de référence internationaux modifient les perceptions du public et accroissent les pressions sur les politiques. La mondialisation permet davantage de comparer les résultats et d'évaluer la qualité au moyen d'indicateurs dans tous les domaines de services publics.

88. Encore aujourd'hui, le degré de respect ou de non-respect des promesses électorales demeure dans une large mesure une question subjective. Les personnes au pouvoir et leurs rivaux qui se disputent la faveur des électeurs avancent d'ardents arguments pour prouver leur point de vue. L'opinion publique est souvent confondue par le manque de rigueur dans l'évaluation des politiques et les rapports à leur sujet. L'opacité des discussions budgétaires est un exemple parfait de l'ésotérisme des délibérations sur les politiques, dont la teneur échappe à l'entendement du citoyen ordinaire.

89. Les organismes de réglementation sont actuellement considérés comme des commissions indépendantes chargées d'assurer une juste concurrence et de protéger l'intérêt du public, au sens le plus large. On peut s'attendre à ce que ces autorités supérieures s'engagent graduellement dans la mesure systématique des résultats des politiques dans leurs domaines de compétence respectifs et qu'ils présentent régulièrement des rapports au public. L'établissement de normes, la mise au point d'indicateurs, la mesure du rendement et des progrès, l'information du public, les rapports aux assemblées législatives sont des moyens d'améliorer la transparence et de mieux contrôler l'efficacité et l'efficacité du gouvernement. Ce rôle plus étendu permettrait d'atténuer la subjectivité dans l'évaluation des politiques de base.

90. Au demeurant, la rareté des bases de connaissances objectives sur la réalisation des objectifs des politiques affaiblit les systèmes actuels d'évaluation des politiques. Toutefois, un contrôle indéfini de l'utilisation des connaissances dites « positives » pourrait être préjudiciable à la démocratie. L'amélioration des connaissances et la mesure des faits sociaux doivent servir, en priorité, à renforcer l'exercice des contrôles par les organes élus démocratiquement, tels que les assemblées législatives, et en fin de compte par le peuple lui-même, aux urnes. Cette précaution est une condition de la légitimité des charges publiques de même qu'une assurance que des mécanismes de correction des erreurs dans la démocratie seront appliqués.

91. Ces facteurs mettent en évidence l'équilibre délicat entre la stabilité et le changement dans la gouvernance efficace. Les gouvernements centraux et les cabinets pourraient jeter des fondements uniformes par les mesures suivantes :

³ Utilisation d'échantillons de citoyens prélevés au hasard pour mener des discussions et des délibérations sur des politiques en remplacement de réunions universelles.

- Examiner les fonctions de gestion du changement.
- Récompenser la vision et le risque.
- Accorder des stimulants à l'expérimentation et au tâtonnement empirique (politiques et constructivisme social).
- Comprendre les avantages des idées opposées et des débats contradictoires en démocratie.
- Mettre en commun les connaissances collectives pour démêler la complexité (auto-réglementation, auto-organisation, boucles de rétroaction, métacognition).
- Encourager la mesure objective des buts et des objectifs des politiques.
- Appuyer des programmes qui renforcent la compétence morale et civique des citoyens et la qualité des « débats civiques ».

92. La valeur du capital social est incontestable. La gouvernance légitime et l'efficacité responsable ne sont pas uniquement des pierres d'achoppement. Ce sont aussi des qualités qui permettent de s'élever au-dessus de l'égoïsme individuel et d'entretenir un esprit de service public qui est nécessaire pour que la démocratie prospère et que le choix social serve la cause de l'intérêt public en général. Après tout, la citoyenneté s'apparente à une obligation de diligence. La démocratie et l'économie de marché forment le tissu des pays de l'OCDE. Détrompant même les pires prédictions des prophètes de malheur, les deux systèmes ont survécu et se sont solidement établis au cours du XX^e siècle. Ils représentent un précieux héritage pour les populations du XXI^e siècle. Ces deux éléments – la démocratie et l'économie de marché – doivent continuer de se développer harmonieusement, d'autant qu'ils demeurent les meilleurs moyens de démêler les problèmes imprévisibles et imprévus et de générer des solutions créatives dans un monde de complexité croissante.

93. Le tournant du siècle coïncide avec de profondes interrogations sur la nature de cette coexistence. Comme nous l'avons vu plus haut, la mondialisation est une invention du marché, avec l'aide des technologies appropriées, et non le fruit d'une décision politique. La démocratie peut-elle atténuer le caractère autocratique du capitalisme international? Quels sont les moyens de défense des gouvernements légitimes dans les pays moins évolués économiquement pour résister à la puissance des centres étrangers de décision? La propriété des multinationales et leurs bénéfices peuvent-ils être répartis selon des normes démocratiques d'équité? La concentration des forces du marché dans les mains de quelques acteurs mondiaux risque-t-elle d'écarter les gouvernements de leur point d'équilibre? Devrions-nous espérer une évolution délibérée des politiques nationales et supranationales vers l'instabilité, c'est-à-dire une nouvelle réglementation, pour contenir le nouveau pouvoir des macro-entreprises?

- Ce sont là de difficiles questions qui supposent des choix difficiles.
- Elles représentent aussi de grands défis pour les meilleures personnes au pouvoir et une occasion pour les fonctionnaires de mettre leur talent à contribution.

IV. L'ADN des gouvernements : Les personnes et les valeurs

Contexte :

94. Les organismes, comme les êtres vivants, ont un code génétique. Du point de vue comportemental, les gouvernements sont loin d'être des mécanismes réglés minutieusement, une sorte de *deus ex machina* fabriquant en série des biens collectifs. Bien au contraire, les systèmes publics sont un mélange particulier de cultures, de compromis, de croyances, d'histoire et de fiction, à l'image de l'âme du peuple. Chaque administration publique est le produit d'une histoire particulière, une manifestation originale d'identité. La réplique organisationnelle à l'aide d'une sorte de génie « génétique » – voire de clonage – peut faire l'objet de recherches mais les résultats prendront du temps à se dégager car le

processus nécessite le recours à des connaissances critiques et les méthodes de recherche doivent être souples.

95. La gestion d'organismes est assimilable à la gestion de personnes. Pour changer les organismes publics, il faut d'abord changer les personnes qui les composent, de façon irréprochable sur le plan éthique.

96. Cesser d'investir dans les personnes est le chemin le plus court vers l'échec et une forme d'abdication politique. Un déclin dans les normes régissant l'élément humain ne peut aboutir qu'à un système public décadent.

97. Revenons maintenant aux préoccupations courantes de la gestion publique. Après une analyse « globale », passons aux principes fondamentaux : les institutions du secteur public doivent être performantes et une bonne gestion des ressources humaines est essentielle à la réalisation de cet objectif. Le message le plus important à retenir est que l'avenir du gouvernement est intimement lié à la présence de services publics professionnels, dont le personnel, trié sur le volet, a été recruté dans les couches supérieures de l'intelligence disponible et qui est engagé envers la cause de servir le public. La défense de l'intérêt public dans un milieu de travail stimulant peut être source d'une vie professionnelle créative et satisfaisante et un motif suffisant pour affronter le risque et le changement.

98. Un signe d'excellence dans « le domaine de la gestion » est alors l'aptitude à diriger des personnes, à attirer les meilleurs cerveaux dans la fonction publique et à insuffler un sentiment de fierté à l'égard du service collectif. Ce sont là les éléments du « système opérationnel » des gouvernements.

Questions :

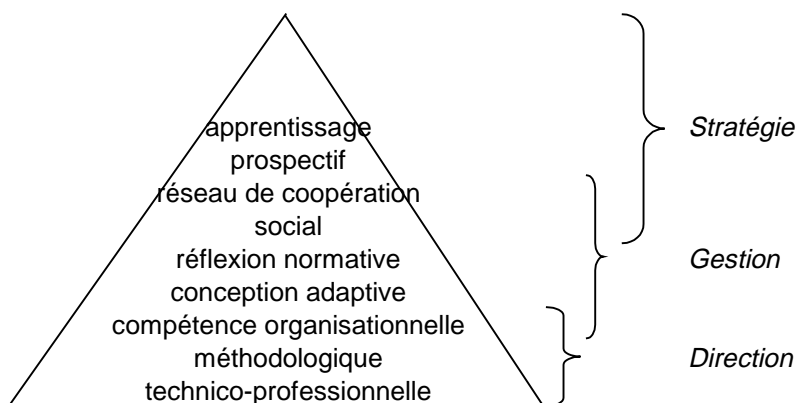
1. Les concepts de gestion de la qualité totale ont-ils favorisé une réforme efficace de la gestion publique? Ont-ils réussi à assurer la responsabilisation et la motivation dans le secteur public?
2. Existe-t-il une échelle de développement des compétences pour les professionnels des services publics et celle-ci comprend-elle des priorités pour bâtir l'infrastructure humaine des gouvernements?
3. Est-il possible d'instaurer des cultures axées sur l'acquisition du savoir en période d'austérité budgétaire, alors que les traditions sont toutes-puissantes et que le désapprentissage est un long processus?
4. Si les personnes et les valeurs ont de l'importance, comment peut-on tenir compte des défis d'action publique qui se poseront aux gouvernements de demain dans les priorités de gestion?

Faits saillants :

99. Les systèmes publics dans les pays de l'OCDE varient grandement, témoignant d'un ADN et de chemins évolutifs différents.

100. On peut dégager toutefois un ensemble de compétences de base en matière de stratégie, de gestion et de direction, dont l'absence pourrait nuire à la capacité de prestation des administrations publiques.

101. Le triangle ci-dessous offre un point de départ plausible pour l'examen des compétences et des rôles de base souhaitables dans un système de gestion publique conscient de la nécessité de perfectionner ses ressources humaines.



Rôles stratégiques

102. Les fonctions stratégiques sont normalement assumées par les gouvernements nationaux, par des services centraux d'élaboration des politiques et par des organismes de coordination. Un cadre fonctionnel typique engloberait les fonctions de planification stratégique, de conception des politiques, de rédaction des lois, de négociation sociale, de réglementation (où les systèmes de prestation multiples sont autorisés), de finances (accordant une importance particulière aux questions d'équité), d'évaluation, de supervision et de contrôle. Les compétences de base permettant d'exécuter cet ensemble de fonctions comprennent des habiletés d'apprentissage prospectif, des connaissances de la coopération sociale et des capacités de travail en réseau.

Rôles de gestion

103. A cet échelon, il faut connaître les principes de la gestion efficace, voulant que les responsabilités soient réparties à différents échelons inférieurs : fixation des objectifs, établissement des responsabilités, organisation des activités, traitement de l'information, gestion des divers portefeuilles des fournisseurs de services, motivation du personnel, contrôle du rendement et rapports connexes et perfectionnement des personnes. De rigoureux principes de gestion doivent se traduire en un ensemble de fonctions bien nettes telles que la gestion des systèmes d'information, le contrôle de l'efficience, de l'efficacité et de l'équité, les systèmes comptables, l'évaluation des résultats et la production d'indicateurs de rendement, les services de sous-traitance et la gestion des partenariats, en ayant recours, dans la mesure du possible, à des mécanismes de marché, à des activités de franchisage ou de privatisation, à des programmes de perfectionnement du personnel. Parmi les qualités de base nécessaires, il convient d'insister sur les compétences de coopération sociale, les capacités de travail en réseau, la pensée normative, la compétence de conception adaptative, les compétences organisationnelles.

Rôles de direction

104. Ce sont là normalement des tâches exécutées à des points de prestation par des institutions de première ligne ou par des bureaucraties. Elles peuvent comprendre le contrôle des intrants et des dépenses, l'établissement des normes et la vérification de la conformité, la gestion des finances, du budget, du personnel et des installations, les relations avec la clientèle et les intervenants locaux, l'évaluation des besoins simples et la collecte de données, l'administration courante de l'institution, le contrôle des résultats

et les rapports correspondants. A ce niveau, les qualités fondamentales ont trait aux compétences organisationnelles, méthodologiques et technico-professionnelles.

105. Le personnel des services publics à compétences multiples et polyvalentes se répartit normalement sur toute l'échelle des compétences. Évidemment, la composition optimale doit être fonction de chaque situation. Les activités de formation et de recyclage dépendent de l'état d'évolution de la culture axée sur l'acquisition du savoir et le degré d'efficacité de cette culture est proportionné au bagage de connaissances actives que possèdent les institutions publiques. La fonction essentielle de désapprentissage permet d'éliminer les connaissances inertes qui ne sont plus utiles. Les processus d'acquisition du savoir mènent à la mise en commun des connaissances essentielles aux compétences à mettre en œuvre pour résoudre les problèmes.

106. Les personnes qui forment les organismes publics possèdent des valeurs et les valeurs sont des *biens incorporels* qui peuvent être déterminants pour l'avenir du gouvernement.

107. Ici encore, une politique gouvernementale solide doit prévoir des priorités pour inculquer des valeurs et engager les fonctionnaires. Les points qui suivent visent à jeter les fondations possibles de cette politique. En l'absence d'un mandat pour traiter cette question en détail, nous avons établi une liste provisoire de priorités pour discussion, portant sur trois groupes d'exigences et de domaines de formation connexes : inculcation de valeurs, adaptation à un environnement en évolution, renforcement de l'efficacité des services publics.

Inculcation de valeurs

- Démocratie – adoption de pratiques pluralistes (mettre en pratique la démocratie dans la vie courante).
- Intégrité – faire de l'éthique une question de responsabilité.
- Diversité – engagement envers le pluralisme social et la richesse multiculturelle.

Adaptation à un environnement en évolution

- Contrats d'acquisition continue du savoir – base d'une nouvelle convention pour les services publics où le savoir remplace l'ancienneté comme principe de titularisation.
- Formation sans frontières – encourager une vaste diversité d'occasions de formation et de perfectionnement personnel et promotion de concepts possibles « d'université pour le gouvernement ».
- Atteindre à la fine pointe des progrès technologiques – développement des compétences aux confins de la société de l'information.
- Récompenser le risque et l'innovation – permettre l'émergence d'une culture axée sur le savoir et les idées, manœuvrant à l'aise dans un contexte « éloigné de l'équilibre ».

Renforcement de l'efficacité des services publics

- Gestion de la qualité pour les travailleurs du savoir – motivation, habilitation, engagement, vision et culture partagées.

- Recherche de l'excellence – valoriser le service à la clientèle.
- Sensibilisation aux politiques qui favorisent la confiance :
 - ⇒ lier l'évaluation du rendement au travail à la qualité perçue par les citoyens
 - ⇒ accroître la responsabilité personnelle et l'obligation de rendre des comptes aux parties intéressées.
- Sous-traitance – élaborer des critères et des mesures de responsabilisation afin d'améliorer l'efficacité de l'organisme et les systèmes de sous-traitance.

108. Les valeurs axées sur le service diffèrent considérablement de celles qui caractérisent les gouvernements tutélaires. Alors que les premières mettent l'accent sur l'engagement prospectif, les autres soulignent le besoin de la conservation. Les premières valorisent la contribution des personnes à l'organisation innovatrice des ressources, à l'opposé du modèle des fonctionnaires cérémonieux accordant la première place à l'autorité et à la hiérarchie.

109. Jusqu'à récemment, l'État prudent offrait une structure optimale pour la garde et la protection. Quelle doit être la prochaine étape?

110. Les pays de l'OCDE sont actuellement à un carrefour pour la conception de leur gouvernement de demain.

111. Les pays de l'OCDE sont encore une fois en bonne position pour diriger le mouvement en repensant les règles et les institutions de manière à les rendre favorables à une meilleure gouvernance.

112. Comme jamais auparavant, le leadership doit aujourd'hui signifier « souci de pérennité » : faire naître et cultiver de nouvelles possibilités pour notre avenir à tous.

113. Après tout, vouloir s'engager à améliorer la gouvernance à l'échelle planétaire est un témoignage de notre espoir collectif.

ANNEXE

Quelques interrogations touchant la forme des gouvernements de demain

1. *Le gouvernement du savoir*

114. Pouvons-nous imaginer l'État comme une « machine à penser »? Dans l'affirmative, comment doit-il être structuré pour répondre aux défis d'une société de l'information et au développement des connaissances? Quelle « infrastructure du savoir » faudrait-il mettre en place pour permettre l'élaboration de politiques gouvernementales de qualité dans l'avenir? Quelles connaissances doit-on utiliser dans le processus d'élaboration de politiques : origine, nature, moment opportun et modalités (Bobrow, Dyzek)? Les outils techniques actuels pour la prise de décision en matière de politiques et le suivi sont-ils à la hauteur du niveau d'instruction des citoyens? Comment les gouvernements nationaux peuvent-ils gérer la complexité croissante de nos sociétés? Comment des institutions publiques peuvent-elles acquérir des comportements « biologiques » critiques? Le « génie social » peut-il offrir une réponse valable au constructivisme du savoir public par une expérimentation empirique (C. Lindblom, K. Popper, Henschel)? Existe-t-il des moyens pour en arriver à un meilleur équilibre entre la rationalité des politiques et l'instinct politique comme ingrédients d'une administration satisfaisante (rationalité limitée de H. Simon)? De quelle manière l'autoréglementation, la rétroaction et la métacognition sont-elles présentes dans la cybernétique d'un gouvernement du savoir (K. Deutsch)?

2. *De l'État-nation à l'État des nations*

115. L'identité monoculturelle est-elle une condition de la stabilité de l'État? L'État moderne peut-il agir sans entraves dans un contexte plurilingue, pluriethnique, multiconfessionnel et multiculturel? Comment les institutions démocratiques peuvent-elles éviter de faire de l'identité un élément « essentiel » ou empêcher l'émergence de la suprématie culturelle? Les politiques gouvernementales peuvent-elles répondre au besoin d'accroître le capital social et d'inspirer la confiance dans des sociétés de plus en plus diverses? A quelles mesures correctives les gouvernements démocratiques peuvent-ils avoir recours pour contrer les entités prédatrices? Le développement de la conscience sociétale par l'engagement communautaire est-il un compromis nécessaire entre l'ancienne domination de l'État et l'individualisme de marché d'aujourd'hui (A. Etzioni)? Existe-t-il des limites reconnaissables au gestionnariat (Y. Dror)?

3. *La gouvernance dans une galaxie de pouvoirs*

116. Les gouvernements ne sont qu'une source d'autorité parmi une multiplicité d'acteurs. Comment la gouvernance peut-elle être assurée lorsque l'autorité est grandement répartie entre plusieurs sources de pouvoirs infranationaux et supranationaux? Faut-il un nouveau contrat social? Dans l'optique d'un vaste partenariat pour la gouvernance durable, quels seraient les critères de participation? Le néocorporatisme peut-il gérer le conflit et dissiper les tensions fondamentales croissantes dans une démocratie d'intérêts

(Jessop, P. Schmitter)? La gouvernance en réseau est-elle un nouveau paradigme au service d'une société multipolaire?

4. *Démocratie et instantanéité*

117. Il convient de réinventer la démocratie à une époque où les décisions directes par référendum électronique sont de plus en plus en demande? Peut-on prévoir la mort de l'intermédiation politique dans la démocratie? Quel serait le juste équilibre entre la démocratie de fait et de droit et une démocratie directe ou non représentative? Est-il possible de poursuivre des buts à long terme et des stratégies durables dans un environnement de turbulence démocratique et de cycles électoraux fréquents? Quel genre d'interface-tampon peut-on prévoir pour permettre un meilleur équilibre entre les pressions politiques en faveur d'une « prestation immédiate » et le besoin professionnel de prendre un certain recul? Le gouvernement numérique peut-il améliorer son « entente » avec la société civile? L'élaboration rationnelle des politiques peut-elle être facilitée par la communication intersubjective (Habermas)?

5. *Les personnes et les valeurs comptent dans la recherche d'une bonne gouvernance*

118. Peut-on faire des choix rationnels dans une société aux valeurs multiples? Tient-on suffisamment compte des phénomènes mentaux qui interviennent dans le monde subjectif des décisionnaires (Vickers : « filtres d'interprétation » d'un système d'évaluation)? Comment les jugements fondés sur la réalité peuvent-ils se combiner à des jugements de valeur pour produire des décisions d'action cohérentes? Existe-t-il un répertoire des pratiques exemplaires pour décoder le comportement de l'élite dans le secteur public (acteurs, exigences, attentes, valeurs, intérêts)? Comment les gouvernements peuvent-ils améliorer leur perception du rôle des acteurs, des forums, des stratégies et des interactions dans les processus décisionnels (H. Lasswell)? Les motivations des fonctionnaires entrent-elles en ligne de compte dans les pratiques de bonne gouvernance – arrivistes, conservateurs, zélés, défenseurs d'une cause et hommes d'État (Downs)? Tient-on compte de l'éthique lorsqu'on développe l'infrastructure de gouvernance? Quelles compétences cruciales – techniques et humaines – sont nécessaires pour améliorer l'infrastructure humaine au service des gouvernements? Quelles sont les stratégies de formation qui pourraient combiner les connaissances codifiées et tacites dans les organismes publics?