

## **PRIORITE AUX PRIORITES:**

### **Une volonté politique durable pour changer la gouvernance publique**

***Conférence Braibant, Helsinki, 9 juillet 2009***

***Derry Ormond***

#### **Sommaire**

Les crises et l'effritement des États ont démontré maintes et maintes fois à quel point il était important de tenir suffisamment compte des institutions publiques. C'est-à-dire avant que les difficultés n'apparaissent. En l'absence de capacités de gouvernance publique de base capables de répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain, il est impossible de mettre en place des politiques et des programmes efficaces répondant à l'intérêt public, on saccage le monde et les gens souffrent. Priorité aux priorités.

Aujourd'hui, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, ces truismes n'ont jamais été aussi vrais, et le besoin d'une attention officielle, experte et visionnaire, aussi profond. Il ne s'agit pas seulement de capacités technocratiques, mais aussi d'attention et de volonté politiques, qui doivent être maintenues dans le temps afin d'assurer le caractère systématique, le dynamisme et l'adaptabilité des institutions nécessaires pour faire face aux multiples problèmes rencontrés actuellement par les différents pays et par la planète pour la toute première fois.

Dans la présente communication, nous commencerons par développer sommairement cette problématique en guise de prémisse pour la suite. Nous ne nous lancerons pas dans une définition systématique de ce que recouvrent les notions de gouvernance publique et d'institutions publiques – elles varient d'un pays à l'autre – ni des traditions et des perceptions qui prévalent dans chaque pays, mais nous mentionnerons quelques-uns des principaux besoins en matière de gouvernance dans le contexte actuel. La question fondamentale abordée ici est néanmoins partagée par tous, à savoir le fait que les acteurs politiques et les décideurs ont peu intérêt, sur les plans professionnel ou personnel, à voir les adaptations et les réformes institutionnelles nécessaires complètes jusqu'à ce qu'elles aient été réalisées. Pour pouvoir progresser sur ce plan, des pressions et des mesures d'incitation plus sérieuses que celles qui existent pour l'instant s'imposent pour moderniser les choses à temps. Nous poursuivrons en formulant les neuf propositions suivantes pour contribuer à résoudre ce problème, qui a tendance à passer inaperçu, mais qui fragilise radicalement notre capacité à gouverner.

1. *Maintenir un agenda*
2. *Une voix indépendante, neutre, à l'échelle mondiale*
3. *Les cercles de réformateurs*

4. *Informations internationales comparatives et indicateurs*
5. *Conseil consultatif intersectoriel*
6. *Forum des Fondations*
7. *Groupe de réflexion et d'action sur les médias*
8. *Échanges sur la formation des jeunes au sujet des institutions de l'État*
9. *Un prix renommé dans le monde entier*

\*\*\*\*\*

## **La gouvernance publique aujourd'hui fait face à un ensemble de problèmes plus complexes et potentiellement contradictoires que jamais**

On distingue trois catégories de problèmes. Premièrement, ce qu'on peut appeler les « **problèmes classiques** » : les administrations publiques à leurs différents niveaux doivent continuer à exécuter leurs fonctions normales, à formuler des politiques, préparer des programmes et offrir des services dans les domaines dont elles s'occupent, des relations internationales et de la défense à l'éducation et à la sécurité sociale. Ces domaines ne sont bien entendu jamais statiques, mais en constante évolution. À côté des nouvelles priorités et des besoins qui apparaissent, les évolutions dans les conditions ou le contexte d'un domaine ont parfois une influence sur beaucoup d'autres domaines, comme on peut l'observer dans le cadre de l'actuelle crise financière et économique. Que le problème soit nouveau ou ancien, une question se pose dans tous les cas : les institutions établies sont-elles encore valables, notamment en ce qui concerne les programmes fondamentaux axés sur la pauvreté, la santé et l'éducation ?

La deuxième catégorie pourrait s'appeler, faute de mieux, les « **problèmes frontaux sérieux** » : ceux qui nous ont pris par surprise, dont on ne se rend vraiment compte que depuis quelques décennies. Globalement, ils constituent un changement de paradigme en termes de défis rencontrés par les pouvoirs publics et de nouvelles fonctions à réaliser. Parmi les plus importants, citons :

*-- la complexité et la vitesse croissante de l'évolution scientifique et technologique, dans le cadre de laquelle, parmi beaucoup d'autres facteurs, l'évolution vers l'externalisation des responsabilités publiques (notamment dans la défense) a presque sans aucun doute affaibli les « connaissances technologiques » des institutions publiques ;*

*-- l'application exponentielle des technologies de l'information et de la communication notamment, qui ont créé de nouvelles possibilités de réaliser les activités de l'État et de nouvelles fonctions pour les agents et les décideurs, mais qui ont aussi donné lieu à des questions difficiles de relations aux citoyens, à la société civile, aux partenaires externes et, surtout, à la scène médiatique en rapide évolution ;*

*-- la croissance des inégalités et des écarts de revenus, aux niveaux national et international, dans un monde aux richesses de plus en plus apparentes : le fait d'assurer et d'administrer l'égalité reste une valeur clé pour toutes les administrations gouvernementales. Plus que jamais dans ce contexte, la phrase éloquente du professeur Yehetzkel Dror dans son rapport pour le Club*

de Rome sur la Capacité à gouverner reste d'application, à savoir que nos dirigeants doivent aborder leurs responsabilités non pas en termes de *raison d'état*, mais de « *raison d'humanité* » en tant que principal critère.

-- *la multiplication des interdépendances internationales.* Il n'existe pratiquement plus un seul domaine d'activité gouvernementale qui ne comporte pas de contacts et de négociations internationaux, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral. Tous les pays doivent aujourd'hui se préparer pour jouer un rôle efficace dans les organes intergouvernementaux et ne pas être perdants dans la définition des règles internationales. Cela vaut tout particulièrement pour les pays plus petits puisque, paradoxalement, ils peuvent avoir une plus grande influence que par le passé. Il est désormais nécessaire de comprendre la situation d'autres pays – ce que l'on pourrait appeler « l'empathie internationale » – et « leur passé » historique, culturel, social, etc. Les besoins dans ce cadre se font encore plus sentir dans le contexte des énormes mouvements internationaux de population à l'échelle mondiale, qu'il s'agisse de réfugiés ou d'immigrants, et de la propension au racisme, à l'intolérance religieuse ou aux tensions interethniques qui s'ensuit souvent. Dans la mesure où les conflits, internes comme externes, prennent aujourd'hui de nouvelles formes, qui débordent souvent au-delà des frontières nationales, les pays sont confrontés à des problèmes dont les solutions sont rarement évidentes. De plus en plus aussi, les pays ont le sentiment d'avoir un intérêt national réel dans l'efficacité avec laquelle d'autres pays situés de l'autre côté de la planète, quelle que soit leur taille ou leur importance perçue, assurent leur gouvernance et leur administration. Comme le dit le célèbre poème de John Donne :

« Aucun homme n'est une île, un tout, complet en soi ; tout homme est un fragment du continent, une partie de l'ensemble.....  
aussi n'envoie jamais demander pour qui sonne le glas ; c'est pour toi qu'il sonne ».

-- *plus que tout autre facteur, la gravité aujourd'hui largement perçue des multiples problèmes représentant une menace pour l'existence* fait ressortir la dimension radicalement nouvelle des défis auxquels nous sommes confrontés en matière de gouvernance. La façon dont nous faisons face, au niveau national, mais aussi et surtout au niveau mondial, à la prolifération nucléaire, au réchauffement climatique, à la dégradation de l'environnement, à la perte de biodiversité, à l'urbanisation incontrôlée, aux choix énergétiques, aux pénuries d'eau et de nourriture, à la déforestation ou aux risques de pandémies est évidemment déterminante pour notre existence future. La question fondamentale est alors la suivante dans ce contexte : pouvons-nous développer les bonnes institutions publiques et les bons processus de gouvernance aux bons niveaux, avec un consensus suffisant, pour agir ensemble et à temps ?

Une troisième catégorie de problèmes que doivent résoudre les gouvernements, les responsables de la fonction publique et les réformateurs de la gouvernance concerne ce que l'on pourrait appeler **les problèmes « en coulisses »**

car ils sont plus « abstraits », plus intangibles, et pourtant profondément enracinés. Il s'agit des problèmes endémiques qui découlent du caractère des gouvernements proprement dits et de leurs administrations et de l'hésitation naturelle à changer « des institutions consacrées ». Cette inertie bureaucratique peut avoir plusieurs origines : le poids de l'Histoire et de la tradition « culturelle », les ressources insuffisantes, les doutes au sujet de l'intérêt des changements proposés, l'opposition idéologique, la loyauté altérée par les rivalités administratives ou les relations trop proches caractérisées par des intérêts particuliers, ou l'incertitude pure et simple quant aux activités. Mais ils peuvent aussi plonger leurs racines dans des perceptions dépassées de l'autorité, de la hiérarchie, de la nature des responsabilités publiques, etc., ainsi que dans les distinctions plus répréhensibles en ce qui concerne les classes ou les origines ethniques.

Les organismes de gestion centraux, qui sont directement responsables de la santé et de la pertinence des institutions publiques, et qui doivent agir comme des agents du changement, peuvent eux-mêmes être des sources de faiblesse. Ils sont parfois en désaccord entre eux et leurs ressources ne suffisent pas toujours. Ils seront souvent mal vus et considérés comme étant insuffisamment soutenus sur le plan politique, peu pratiques, incompetents ou ignorants, et leurs agents, comme étant moins compétents. Le fait que les médias confirment ces idées dans une grande partie de leurs communications n'améliore pas les choses.

Dans les pays qui ont eu recours à des aides et à une assistance extérieures pour améliorer leurs institutions publiques, que ces aides soient bilatérales ou multilatérales, on constate de plus en plus qu'il s'agit d'un domaine dans lequel il s'avère particulièrement difficile de faire des progrès considérables. On se rend aujourd'hui compte que la réalisation a tendance en soi à exacerber les problèmes.

### **Les principales capacités requises**

Afin de faire face à ce nouveau contexte, les capacités de gouvernance publique doivent continuer à pouvoir présenter les qualités de base que sont le professionnalisme, l'autorité, la probité et l'imputabilité. Les institutions ne sont toutefois pas statiques, même si on les traite souvent comme telles, à tous les niveaux, même en temps normal. Des adaptations ou des « reconstitutions » s'imposent dès lors souvent. Beaucoup de pays s'en rendent compte et ont lancé d'ambitieuses réformes de la gouvernance. Dans les pays qui s'efforcent de sortir d'une crise, d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit prolongé, la reconstruction est l'occasion de lancer de nouvelles initiatives institutionnelles, mais celles-ci doivent absolument porter sur un nombre suffisamment limité de changements réalisables.

Quels sont les besoins en capacités les plus importants dans le nouveau contexte actuel ? *Au niveau de la gouvernance publique mondiale*, on a de plus en plus besoin d'institutions compétentes et de processus pour analyser, décider, écarter les problèmes, réglementer, surveiller, arbitrer ou sanctionner. Mais les processus permettant d'analyser les besoins et de développer ces institutions font souvent l'objet de rapports de force marqués et sont de toute façon trop peu systématiques et il est fréquent qu'ils soient déterminés par des événements ou des intérêts bureaucratiques bien circonscrits. Dans ce contexte, les organisations intergouvernementales seront toujours des acteurs, mais elles peuvent aussi être en

concurrence en tant que facilitateurs. Il n'en reste pas moins que le formidable développement de l'Union européenne, l'important potentiel d'autres initiatives régionales, l'exemple déjà ancien de l'OCDE où l'on apprend progressivement à parler le même « langage » de part et d'autre des frontières économiques, la constitution du G20 ont au moins favorisé le développement de nouveaux moyens de communication et de négociation sur lesquels on peut sans aucun doute s'appuyer.

*Au niveau infranational*, les fonctions et les responsabilités doivent sans cesse être adaptées en fonction de la structure socioéconomique de chaque pays. Dans certains pays, il existe des processus et des instances bien établis qui s'en chargent (Australie, Allemagne, Espagne), mais trop souvent, le changement – ou l'absence de changement - sur ce plan est l'expression de l'opportunisme politique, des luttes de pouvoir ou d'adaptations financières arbitraires.

*Au niveau de l'État nation*, les pouvoirs publics doivent non seulement proposer des politiques publiques et des services essentiels, mais aussi et surtout s'investir davantage pour pouvoir :

- penser à long terme et être préparés à prévoir et à faire face à l'inconnu, à l'imprévisible et à l'inconcevable ;
- adopter des approches intégrées, des processus de résolution des problèmes, de formulation des politiques et de mise en œuvre des programmes qui s'appliquent véritablement à l'ensemble de l'État ;
- mieux choisir les instruments de mise en œuvre des politiques et des programmes publics ;
- interagir au niveau international ;
- protéger les freins et contrepoids constitutionnels, le capital social et les limites appropriées de la politique ;
- développer leurs notions de démocratie en fonction de l'évolution des situations et du contexte culturel, par exemple en créant des instances venant compléter les pratiques démocratiques existantes afin de dialoguer avec les intérêts particuliers et de les concilier ;
- disposer de la souplesse et des mécanismes nécessaires pour veiller à ce que les institutions de gouvernance soient adaptées/créées à temps pour réagir aux nouveaux problèmes lorsqu'ils apparaissent ;
- faire en sorte que la population connaisse et comprenne bien mieux ce que sont l'intérêt général et les valeurs à respecter, ce que font les pouvoirs publics et quels sont les responsabilités de même que les droits des citoyens.

Cela n'est pas une mince affaire et on ne pourra y parvenir en l'absence d'une autorité gouvernementale en bonne et due forme, ce qui passe par un engagement politique tout aussi important.

### **L'éternel problème : maintenir dans le temps la volonté et la capacité politiques à se réformer**

Pour relever ces défis, la première difficulté est que la volonté de réaliser les changements nécessaires n'apparaît souvent que lorsque des crises surviennent (comme en témoigne l'actuelle situation économique). Cela peut devenir un avantage puisque les changements nécessaires sont parfois plus facilement acceptés dans ces circonstances, comme ce fut le cas dernièrement dans des pays

comme la Finlande, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la Suède et le RU. Les évolutions constitutionnelles importantes, comme le fait d'adhérer à l'Union européenne (par ex., Autriche) ou d'introduire un transfert massif de pouvoirs (Danemark, Espagne) ou un changement de régime, comme cela s'est produit en Europe centrale et orientale, peuvent elles aussi produire des avantages similaires. Certains dangers bien connus sont à éviter dans ces circonstances, comme la préparation insuffisante, l'action précipitée, les préjugés, la coordination ou le consensus insuffisants, etc.

La deuxième difficulté est que le changement n'est pas gratuit, que ce soit sur le plan financier (au départ, du moins) ou au niveau de l'attention, du temps et de l'énergie de l'administration. Celle-ci peut par conséquent rapidement devenir victime de la conjoncture économique, de la perturbation sociale ou des développements politiques. Parmi les pays qui ont rencontré des difficultés sur ce plan, citons la France, la Grèce, l'Italie et le Mexique. Le Canada a dû introduire de nombreuses réformes avant de pouvoir progresser.

Certains pays plus grands sont confrontés à une sorte de difficulté « psychologique » : ce sont des pays qui sont devenus des « modèles » ou des points de référence administratifs pour d'autres et qui ont beaucoup plus de mal à remettre en question le système et la culture établis ou à y « échapper » (France, Allemagne, Japon, États-Unis).

Plus généralement, beaucoup de gouvernements prennent effectivement le pouvoir en reconnaissant les problèmes et introduisent effectivement des réformes institutionnelles potentiellement intéressantes. Mais pour aboutir, il faut disposer de la volonté politique et de la ténacité nécessaires pour faire face aux intérêts hostiles et pour assurer leur continuité sur plusieurs années, et pas sur quelques mois. L'intérêt du grand public est limité et risque même de totalement disparaître en l'absence de progrès visibles. Les médias s'y intéresseront peu, à moins qu'il n'y ait des péripéties à relater (qui portent généralement sur des mesures radicales contre la bureaucratie). Les intérêts bureaucratiques, qu'ils soient protectionnistes ou prédateurs, risquent d'apparaître rapidement. La majorité des agents de l'État ont peu de chances de se remettre en question ou de vouloir changer, et risquent de devenir une source active d'opposition, ou simplement de rester inertes.

Les autorités politiques, qui ont beaucoup d'autres problèmes urgents à résoudre dans le cadre de leurs responsabilités respectives, risquent donc de se décourager, et à juste titre. Par ailleurs, dans le climat actuel d'immédiateté, de transfert rapide des mandats ministériels, de réduction du temps d'attention et de communication au moyen de phrases courtes, le fait de préserver malgré tout des changements institutionnels peu appréciés, complexes et à long terme présente peu d'intérêt, que ce soit pour les différents ministres ou (plus important) pour le Premier ministre, voire pour le gouvernement dans son ensemble ou pour les organes parlementaires. En d'autres termes, les voix susceptibles d'être recueillies sur ce plan sont peu nombreuses, alors pourquoi les politiciens ambitieux et talentueux devraient-ils s'acharner sur ce qu'ils conçoivent comme une cause perdue ? Même si certaines exceptions notables existent, la majorité des pays ont été directement confrontés à ce problème fondamental. Ce n'est pas non plus un simple phénomène contemporain comme en atteste Alexis de Tocqueville : « le moment le plus

dangereux pour un mauvais gouvernement est d'ordinaire celui où il commence à se réformer ».

### **Les moyens de raviver l'intérêt politique**

L'essentiel réside donc dans la question de savoir comment raviver l'intérêt politique pour l'introduction et le maintien dans le temps des changements nécessaires dans la gouvernance publique et comment renforcer l'engagement politique dans ce domaine. L'une des réponses possibles consiste explicitement à associer les réformes institutionnelles à des programmes publics bien en vue, comme la décentralisation de la gestion des services de santé publique, ou le fait d'habiliter les municipalités à aborder les particularités des communautés pluriethniques. Dans ces cas, il y a alors un double intérêt stratégique et donc de plus grandes chances d'obtenir des résultats visibles plus rapidement.

Un autre moyen consiste à encourager la fermeté politique en utilisant la pression et les incitants externes. Ces pressions peuvent provenir des intérêts des utilisateurs (les entreprises, la société civile, les citoyens, etc.), émaner de l'attention professionnelle de commissions spéciales, de groupes de réflexion (*think tanks*), de centres d'étude ou d'organisations internationales, ou être le résultat de l'influence de pairs étrangers ou d'informations et d'analyses comparatives.

Dans la suite de notre communication, nous allons tenter de décrire des façons, qui n'ont rien d'original, de renforcer l'influence de ces pressions.

### **Les pressions professionnelles et l'influence des pairs**

Les pressions professionnelles sont celles suscitées par les institutions ou les individus travaillant directement dans le domaine de la gouvernance publique, de la gestion publique et de l'administration publique, ou qui participent à leur étude. Cette liste n'est pas exhaustive étant donné qu'il en existe d'autres que celles mentionnées plus loin, qui ont une influence déterminante ou potentiellement importante, comme les organismes intergouvernementaux tels que la Banque mondiale, les Nations Unies, l'OCDE, l'UE, etc., les syndicats, sur le plan international et dans différents pays, et toute une série de centres de recherche et d'étude spécialisés. La question importante concerne toujours le pouvoir et la légitimité de « l'Influence » à un moment donné, et la mesure dans laquelle elle est considérée comme favorisant son propre programme privé.

L'influence des pairs, qui est très développée et pratiquée au sein de l'OCDE, par exemple, est devenue un outil de plus en plus utile car les pays sont placés sur un pied d'égalité, le dialogue intervient entre des collègues qui partagent les mêmes types de problèmes et la pression vient d'une manière convenable de l'extérieur et peut donc être exploitée (ou rejetée) de façon moins conflictuelle.

- 1) **Maintenir un agenda** : des Conseils indépendants nationaux afin d'axer l'attention du gouvernement sur les priorités en matière d'évolution de la gouvernance publique.

Le changement et la réforme des institutions publiques sont introduits parce qu'ils font partie d'un programme gouvernemental ou parce qu'ils ont été préalablement identifiés par des groupes de réflexion politiques ou par des commissions spéciales ou qu'ils sont considérés comme faisant partie intégrante d'un programme stratégique sectoriel, ou ont été formulés pour répondre à un besoin urgent. Les origines varient considérablement. Des problèmes peuvent surgir lorsque le domaine d'action est trop limité, que des changements en parallèle s'imposent, que d'autres priorités l'emportent ou que le consensus politique fait défaut. Tandis que certains pays affichent une admirable continuité dans la motivation (Finlande, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Portugal) en réalisant des réformes considérables, dans beaucoup d'autres pays, l'approche est plus opportuniste ou les bonnes intentions sont fragilisées ou marginalisées, ou ont encore une fois tout simplement disparu. À qui revient dès lors la responsabilité de rappeler les institutions à l'ordre et de rappeler qu'il reste des problèmes à résoudre ?

Il y a toujours la fonction publique proprement dite, et elle a toujours été l'instigatrice consciencieuse du changement nécessaire, mais il y a peu de chances qu'elle voudra introduire des changements allant à l'encontre de ses propres intérêts et elle sera souvent perçue de l'extérieur comme suspecte. Certains organismes expriment néanmoins bel et bien un avis officiel sur le fonctionnement des institutions publiques. Les rapports annuels des médiateurs signalent les dysfonctionnements dans les administrations ou la prestation de services, et cette pratique est efficace depuis longtemps en Suède, par exemple, en raison de l'attention accordée au sein du Parlement. Les rapports des bureaux nationaux de vérification ont peu à peu gagné en influence (du GAO américain à la Cour des comptes française en passant par les bureaux en Australie, au Canada et au RU). Leur influence s'est cependant quelque peu réduite (de même que leurs effectifs, parfois), certains ayant été considérés comme marchant sur les plates-bandes des décideurs politiques en émettant des jugements sur le choix et l'intérêt proprement dits des politiques publiques. Les rapports annuels sur la fonction publique transmis aux Premiers ministres, aux gouvernements ou aux parlements (Canada, France), et rendus publics, sont un autre moyen de soulever des questions institutionnelles. Le processus budgétaire permet lui aussi de mettre le doigt sur les questions qui exigent des mesures correctives (États-Unis).

Dans certains pays, il existe des institutions importantes qui offrent un point de vue occasionnel, souvent à long terme et pas forcément induit par le gouvernement, sur les besoins institutionnels. Le Conseil scientifique pour la politique du gouvernement (WRR) aux Pays-Bas, qui évalue souvent dans une optique à long terme les besoins en politique publique, est un exemple typique. La commission parlementaire de l'avenir, en Finlande, aujourd'hui permanente et dynamique, joue un rôle similaire. Le Conseil d'État, en France, transmet de temps en temps des rapports approfondis au Président sur le fonctionnement de l'administration.

Le problème avec toutes les procédures mentionnées plus haut est que leur mandat ou leur champ d'application ne sont que partiels, ou qu'elles ne sont pas suffisamment publiques, ou qu'elles abordent un tas d'autres questions et que certaines propositions « se perdent », ou qu'elles ne sont tout simplement pas régulières. En outre, l'intérêt du gouvernement pour ces rapports varie parfois considérablement sur le plan du niveau, du degré et de la durée, des propositions

politiquement ennuyeuses se perdent parfois et les recommandations ne sont pas toujours suivies de façon systématique.

Les gouvernements trouvent parfois que l'indépendance est une arme ou une protection utile, comme cela a été amplement démontré par l'évolution vers des banques centrales indépendantes et un contrôle indépendant de la politique monétaire. Dans le domaine des politiques budgétaires, la dernière décennie a également été marquée par toute une série d'initiatives institutionnelles visant à limiter la tentation du gouvernement de s'engager exagérément en faveur de réductions des dépenses ou fiscales. L'amélioration de la transparence et le partage des connaissances ont favorisé cet objectif, par le biais de la comptabilité d'exercice ou de la budgétisation à long terme et, dans certains cas, comme avec la loi néozélandaise sur la responsabilité financière ou la charte australienne de l'honnêteté gouvernementale, on exigeait une divulgation obligatoire régulière de la situation financière. Les plafonds légalement contraignants sont une autre solution, comme cela a été le cas avec la loi américaine dite Gramm Rudman, et aujourd'hui avec la disposition constitutionnelle allemande visant à limiter le déficit budgétaire structurel à 0,35 % du PIB à partir de 2016. Le Parti conservateur britannique propose actuellement de créer un « Bureau de la responsabilité budgétaire » (*Office for Budgetary Responsibility*) chargé d'évaluer les programmes budgétaires de l'exécutif, ce qui fait penser au *Congressional Budget Office* aux États-Unis.

Face à ces exemples, et compte tenu de l'importance extrême de l'existence d'institutions publiques efficaces et des difficultés propres à la réalisation du changement, *l'une des réponses possibles consiste à établir un conseil national indépendant*. Celui-ci serait chargé de rendre chaque année compte au chef de l'État, au chef du gouvernement et au Parlement de la situation des institutions publiques et de la gouvernance publique. Ses rapports seraient publics. Cet organisme pourrait s'appuyer sur beaucoup des sources officielles mentionnées plus haut, lorsqu'elles existent, mais il émettrait ses propres jugements sur les besoins et les priorités. Le but serait de définir et de maintenir des « priorités » sur les domaines à réformer qui, selon son point de vue réfléchi, doivent être abordés. Afin de garantir une attention suffisante, les questions devraient obligatoirement être examinées dans un délai spécifié par le Parlement en plénière ou en commission spécialisée.

Quelle serait la composition de ce Conseil ? Il devrait obligatoirement se composer en partie de membres de haut niveau d'importantes institutions centrales, mais il devrait comprendre une majorité d'experts totalement indépendants et être présidé par l'un d'entre eux. Tous les membres seraient néanmoins désignés en tant qu'individus (ils ne représenteraient donc pas leur organisation), être nommés pour une période déterminée et de façon échelonnée. Pour donner une idée de la composition possible, les institutions françaises sur lesquelles on pourrait s'appuyer pour leurs connaissances et leur perception des affaires publiques, à côté des personnalités indépendantes, pourraient comprendre la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État, le Secrétariat général du gouvernement, la Direction générale de la fonction publique, le Conseil supérieur de la Magistrature, le Conseil économique et social et l'un des organismes de gouvernement local. Les ministres ne devraient pour leur part pas être associés.

Une variante à cette solution, qui comporte certains sacrifices au niveau de l'indépendance mais qui est sans doute plus acceptable, serait que ce conseil soit présidé par le Premier ministre ou son sous-secrétaire ministériel. Une autre variante, liée au contenu de l'activité et au contexte mondial, serait de charger le conseil de contrôler les besoins et les propositions en matière de gouvernance internationale également. Dans tous les cas, le conseil devrait être doté d'un personnel spécialisé permanent et limité, dirigé par un professionnel du domaine et qui, à l'instar du Conseil proprement dit, serait nommé sur la base d'une période déterminée afin d'éviter les habitudes.

L'existence d'un organisme de ce type permettrait d'aborder l'agenda institutionnel de façon sérieuse. La classe politique aurait ainsi beaucoup plus de mal à échapper à ses responsabilités.

**2) *Une voix indépendante, neutre et à l'échelle mondiale : des opinions officielles éclairées et dénuées d'influence.***

Les organismes chargés de fournir des informations, des analyses et des recommandations sur la gouvernance publique sont déjà très nombreux de par le monde. Ils vont des grands organismes intergouvernementaux comme l'OCDE, la Banque mondiale et les Nations Unies, aux instituts spécialisés, nationaux ou internationaux, comme l'IEAP et l'IISA, en passant par les associations professionnelles, les fondations et les centres d'études, les cercles professionnels fermés ou les départements universitaires. Des conférences sont également organisées tout au long de l'année et les écrits sont innombrables.

L'une des difficultés manifestes est que ces multiples « voix » ont tendance à s'étouffer mutuellement de par leur nombre. Beaucoup n'apportent qu'un point de vue partiel ou spécialisé sur les questions, ou sont limitées géographiquement. Certaines souffrent de ce que l'on pourrait appeler le syndrome du « regarde qui arrive par là », en ce que ces organismes sont perçus comme ayant leurs programmes ou leurs « modèles » propres et, aussi intéressants soient les propos qu'ils tiennent, ils sont parfois considérés comme perdus d'avance. Tant la Banque mondiale que l'OCDE, par exemple, ont souffert de ces perceptions. D'autres organismes souffrent de l'idée qu'ils représentant les points de vue et les politiques de certains gouvernements, ou des organismes qui les aident, et sont tout de suite suspects.

Plus que jamais, cependant, partout dans le monde, nous sommes directement intéressés par la façon dont chacun d'entre nous gouverne. Rien que pour cette raison, ce que l'on pourrait appeler « l'empathie internationale » s'impose. Pour pouvoir travailler ensemble, nous devons nous rendre compte de la nécessité de comprendre d'où viennent nos interlocuteurs, leur histoire, leur culture, la façon dont les décisions sont prises, etc. Lorsque l'on comprend la dynamique sous-jacente de nos systèmes gouvernementaux et de nos administrations respectifs, et lorsque les autorités des différents pays peuvent dialoguer sur un pied d'égalité sans tenir compte des relations donateur/bénéficiaire et autres jugements précipités, il est alors plus facile de créer des communautés interculturelles internationales afin d'aborder les difficultés communes et l'on peut tirer des enseignements de

l'expérience des autres et partager des valeurs importantes. Il s'agit d'une forme discrète de pression.

L'on peut donc avancer qu'une instance strictement neutre et apolitique s'impose en permanence, qui ne « menace » personne et ne dispose pas d'un programme intégré propre, qui soit universelle, « à l'écoute » de chaque situation nationale sans préjugés, qui réfléchisse à des problèmes fondamentalement difficiles et communs et qui regroupe différentes disciplines, professions et origines pour les aborder ensemble. En tant que source d'apprentissage mutuel et que dépositaire de l'expérience, elle assumerait au moins trois fonctions importantes :

- prévoir les choses et assumer une fonction d'observatoire et de « surveillance », par le biais d'un rapport annuel et de déclarations d'experts indépendants sur des questions et des phénomènes « antérieurs », des priorités exigeant une attention dans des régions ou des pays déterminés, ou des besoins institutionnels en matière de réglementation internationale ou d'administration ;
- promouvoir l'étude et l'échange de pratiques prometteuses sur la façon de développer l'administration afin d'aborder les principales politiques publiques intergouvernementales, comme en matière de changements climatiques ou de contrôle des pandémies ;
- stimuler les pays ou les groupements régionaux par le biais d'analyses, de comparaisons et d'évaluations de certaines expériences et innovations ;
- rechercher des moyens d'intéresser le niveau politique comme les différents praticiens, et développer des moyens pour y parvenir.

Elle pourrait aussi, si les différents pays l'exigent, être une source d'aide extérieure neutre.

Il est difficile d'imaginer dans les circonstances actuelles que l'on pourrait créer des institutions totalement nouvelles pour assumer ces fonctions, mais il existe des organismes qui pourraient évoluer dans cette direction. Citons trois exemples : les Nations Unies sont officiellement neutres, possèdent le mandat approprié, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement, et réalisent déjà certaines des tâches évoquées. Elles pourraient cependant agir beaucoup plus dans ce domaine afin de galvaniser les bonnes personnes, développer ses modes d'action, atteindre un niveau différent de conscience et adapter ses résultats et ses communications en conséquence. L'IISA a elle-même potentiellement le mandat, la composition et le statut institutionnel neutre nécessaires, mais elle ne possède pas les ressources nécessaires pour l'instant. La Banque mondiale, en raison de ses ressources, de ses contacts mondiaux et des nombreux travaux déjà réalisés dans ce domaine, est potentiellement un acteur très intéressant. Mais pour cela, elle devrait parvenir à créer une institution auxiliaire, qui soit considérée comme indépendante et aucunement liée à des conditions.

En somme, l'institution, ou l'instance, nécessaire serait caractérisée par les principaux aspects suivants : *Authoritative* (officiel), *Global* (mondial), *Organising* (organisé), *Responsive* (réactif), *Anticipative* (capacité d'anticipation) (soit « **AGORA** » en abrégé, comme en grec).

**3) Les cercles de réformateurs : interaction et entraide entre pairs de haut niveau.**

Les conditions de travail actuelles de tous ceux qui occupent des positions importantes sur le plan des responsabilités et de la prise de décisions, qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires ou de ministres, sont très différentes de celles qui prévalaient il y a deux ou trois décennies. Parmi les nombreux facteurs qui interviennent, la tension entre la surcharge d'informations et l'espoir que toutes les informations pertinentes seront prises en compte est sans doute insidieusement difficile. Les tâches doivent être réalisées plus rapidement, avec une réflexion nettement moins longue et un temps de traitement considérablement réduit pour chacune d'entre elles. La priorité relative des tâches a souvent changé ; par exemple, on consacre plus de temps chaque jour au suivi des médias et aux relations avec ceux-ci, à la coordination avec les gouvernements partenaires étrangers ou aux transactions avec la société civile et autres groupes d'intérêt. En conséquence, dans un environnement qui évolue plus rapidement, plus complexe et plus compétitif, on s'expose davantage au stress et à la « solitude » professionnelle.

Face à cela, certains gouvernements ont créé de courts séminaires pour l'ensemble des ministres sur des thèmes stratégiques clés (France). Au niveau de la fonction publique, des pays organisent des retraites régulières pour les responsables de ministères dans la fonction publique (Australie, Canada, Danemark) ou des réunions et sessions de présentation hebdomadaires. Ces événements facilitent clairement la réflexion et la collégialité et, à cet égard, ils sont positifs. Leur efficacité peut néanmoins se réduire quelque peu puisque chaque individu exerce une fonction différente et certains sont parfois perçus comme des rivaux professionnels.

C'est là que les forums internationaux peuvent s'avérer utiles. L'expérience de l'OCDE, par exemple, dans la création de réseaux d'agents professionnels, qui se réunissent au moins une fois par an autour d'un ordre du jour comprenant des questions communes a démontré très clairement l'intérêt de rencontrer des pairs occupant des positions similaires dans d'autres pays et qui ne constituent par conséquent pas une « menace » politique ou bureaucratique. La prochaine réunion de 2009 entre les hauts fonctionnaires des cabinets de Premiers ministres se penchera sur les problèmes liés à la résolution de la crise, en conciliant réponses stratégiques et réforme à long terme. La réunion de juin 2009 entre les cadres chargés du budget célébrait leur 30<sup>e</sup> anniversaire et examinait le budget et la crise financière mondiale, les projections financières à long terme, les dépenses fiscales et le budget consacré aux catastrophes naturelles. Le fait que le réseau ait aujourd'hui reproduit des réseaux similaires se réunissant chaque année (à l'instar de celui organisé par l'OCDE) sur chaque continent illustre la demande.

On se rend à présent compte que l'intérêt de ces réseaux réside dans la possibilité qu'ils offrent de parler des choses dans une situation de non négociation dans le cadre et en dehors des sessions, et ainsi de contribuer à formuler, ou à

reformuler, les questions à aborder. Ils peuvent produire des idées nouvelles, des enseignements et des connaissances sur les expériences d'autres pays. Mais surtout, ils offrent des connaissances mutuelles sur la façon dont les choses fonctionnent effectivement dans la pratique dans les pays partenaires.

Nous présentons deux propositions à cet égard. **Premièrement**, il s'agirait de constituer un *cercle d'anciens réformateurs d'institutions publiques* composé d'individus ayant assumé des responsabilités importantes dans la formulation, l'introduction et la gestion de programmes de changement institutionnel majeurs. Ce cercle, qui pourrait comprendre entre 12 et 15 membres au départ, se composerait d'anciens ministres et de hauts fonctionnaires. Son principal objectif serait de faire office de réservoir d'expérience et d'expertise, et parmi ses membres, certains pourraient être détachés pour échanger et dialoguer avec leurs homologues d'autres pays (ou même de groupes de pays) souhaitant se concerter avec d'autres lors de l'introduction de réformes institutionnelles. Ils travailleraient ensemble comme des pairs, d'un point de vue strictement neutre, et de façon informelle en coulisses. Ils ne constitueraient pas a priori une menace sur le plan politique. Il serait en outre également intéressant de réunir de temps en temps ce groupe afin de rassembler les connaissances issues de leur expérience composite.

La **deuxième** proposition concerne plus spécifiquement le niveau politique. Maintenant que le Forum mondial « Réinventer l'État » (s'il se poursuit) joue un rôle aussi global sans aucune limite de participation ou presque, une initiative plus modeste est possible au niveau politique. L'idée serait d'encourager/parrainer la *formation de cercles restreints (10-15) de ministres* responsables du renouvellement des institutions publiques dans leurs pays, qui se réuniraient dans le cadre de groupes de réflexion informels. Ils examineraient une ou deux questions sur une période de 24 heures sans que des négociations, de la publicité, etc. ne s'imposent. L'objectif serait d'avoir un échange, l'occasion de revenir en arrière et de réfléchir aux meilleurs moyens de traiter les questions sélectionnées eu égard à l'intérêt général tel que perçu dans les différentes situations. Mais ce serait aussi l'occasion de réfléchir à leur travail, de pouvoir partager des idées et des expériences entre collègues, et ainsi de contribuer à venir à bout du sentiment d'isolement qui survient souvent à ces postes, et cela stimulerait aussi les nouvelles idées et les nouvelles initiatives dans un environnement acceptable, libre d'attentes préalables.

Le type de forum décrit dans la proposition n°2 ci-dessus pourrait être un promoteur discret pour ces groupes, qui doivent être considérés non seulement comme constituant une forme nuancée de pression, mais aussi comme un moyen d'encourager les actions.

**4) Les informations internationales comparatives et les indicateurs : un moyen de renforcer la transparence et d'encourager les améliorations et les initiatives.**

Il existe déjà des indicateurs et des informations comparatives sur de multiples aspects de la gouvernance ou ceux-ci sont sur le point d'apparaître, et ils sont produits par différentes institutions internationales. Parmi les exemples, citons les indicateurs de la gouvernance mondiale de la Banque mondiale (six dimensions de la gouvernance) et les NU (la gouvernance électronique notamment). L'OCDE est

sur le point de produire cet automne « *Governance at a Glance* » (7 dimensions au départ). Les indicateurs des niveaux de corruption de Transparency International ont déjà gagné en portée et en crédibilité, et ils sont flanqués de ceux de Global Integrity. Le Forum économique mondial produit des évaluations officielles sur les progrès réalisés dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Certaines initiatives bilatérales ont été prises pour comparer les résultats de différents pays (Canada et pays nordiques).

L'élément essentiel à relever est que ces informations, ces moyens de comparaison internationale et autres classements deviennent une dimension de plus en plus importante de l'influence par les pairs. S'ils répondent aux critères de base (à savoir être fondés, pratiques, faciles à comprendre et définis préalablement dans le cadre d'institutions tierces respectées), ils offrent deux avantages essentiels. *Premièrement*, ils imposent un degré de transparence quant à l'efficacité des institutions publiques, un élément sur lequel les autorités politiques auront plus de mal à fermer les yeux, surtout s'il est relevé par des gouvernements partenaires. *Deuxièmement*, ils peuvent du même coup constituer une source d'idées et encourager le gouvernement à introduire des réformes.

Il convient également de noter que l'un des avantages sous-jacents majeur que l'on a observé au fil des ans, par exemple dans les activités de l'OCDE, concerne le développement d'un « langage commun », tant sur le plan des concepts que du vocabulaire, qui améliore sans cesse le dialogue et l'empathie internationaux. Il s'agissait d'un élément particulièrement important des premières analyses économiques, mais ce n'était pas moins important dans les informations et les analyses comparatives fondées sur les politiques scientifiques et technologiques, les systèmes d'enseignement, les besoins énergétiques, la politique active du marché de l'emploi, les subventions agricoles ou, plus récemment, les pratiques budgétaires.

Dans le domaine de la gouvernance publique, quel doit être le domaine d'étude ? La condition de base serait que quatre principaux domaines de comparaison habituelle sont souhaitables :

- *les profils de gouvernance publique*, si possible comparatifs, sur l'appareil gouvernemental, la situation, l'ampleur et les principales caractéristiques des institutions publiques (y compris le degré de recours aux organismes semi-publics ou privés), les principaux processus, comme la formulation des politiques et la prise de décisions, la budgétisation et la réglementation et des statistiques comparatives sur les finances publiques et la fonction publique ;
- *les indicateurs d'efficacité*, dans le cadre desquels l'expérience de la dernière décennie devrait à présent mieux illustrer ce que l'on peut ou non réaliser sur ce plan ;
- *le respect de valeurs essentielles* --- État de droit, réactivité, équité, éthique, imputabilité, respect du principe du mérite, etc. ;
- *les attitudes à l'égard du gouvernement*, des institutions publiques, de la fonction publique et de l'action publique, à la fois du public et des principaux groupes de la société, comme les entreprises, les syndicats, les ONG ou les groupes minoritaires.

Le *principal besoin* concerne cependant l'existence d'une source sérieuse d'analyses suffisamment officielles et présentées de façon neutre et de commentaires sur ces informations et indicateurs, qui soient produits de façon régulière et soient susceptibles de faire les titres des journaux, d'autant plus s'ils sont présentés par une figure connue dans le monde entier. Les rapports de la Banque mondiale et les rapports des Nations Unies sur le secteur public dans le monde suivent déjà cette voie et doivent être développés. Mais si leur marge de manœuvre est limitée par leurs politiques ou leur statut officiel, l'une des solutions possibles serait qu'un organisme mondial s'inspirant de celui décrit au point 2) plus haut se fonde sur l'éventail d'indicateurs, écrive ses propres commentaires et cible chaque année des domaines problématiques spécifiques, ainsi que des groupes de pays déterminés.

### **Les pressions des utilisateurs**

Les pressions des utilisateurs (un terme peu approprié) concernent bien plus que les simples utilisateurs des services publics ; ils comprennent aussi les individus et les groupes qui font partie du monde politique, et notamment les citoyens, la société civile, les intérêts particuliers. L'un des défis essentiels, plus important que jamais, consiste à identifier et à mettre en œuvre des façon de dialoguer avec eux de sorte à représenter au mieux l'intérêt général à plus long terme et la cohésion de la société, tout en « écoutant » cependant les préoccupations individuelles dans des formes de dialogue acceptables et transparentes. Ces questions ont été développées par deux des conférenciers qui m'ont précédé, Joscelyne Bourgon et Gérard Timsit.

Le processus d'interaction peut aussi constituer une pression en faveur des changements institutionnels nécessaires, notamment lorsqu'il émane de sources privilégiées d'information ou d'observations. D'où les propositions suivantes.

#### **5) Conseil consultatif intersectoriel : mobiliser, canaliser et « entendre » les pressions influentes différemment.**

Les entreprises font parfois fortement pression sur les gouvernements et les autorités publiques défendent et protègent généralement leurs intérêts particuliers. Ces pressions sont généralement difficiles à ignorer, et il est souvent facile d'orienter les réponses publiques en conséquence. Les problèmes perçus par le secteur privé peuvent concerner la taxation exagérée, la réglementation excessive, le fait d'être surchargé de tâches publiques, etc. Ces idées sont représentées aux niveaux national et international par le biais d'associations professionnelles et industrielles, de chambres de commerce et d'industrie, de petits groupements d'entreprises et de toute une série d'associations sectorielles spécifiques et autres groupes de lobbying. L'impact individuel et déstabilisant de leurs activités a notamment contribué au sentiment de « déficit démocratique » dans beaucoup de pays occidentaux en raison de leur capacité à orienter les décisions de telle manière qu'elles peuvent porter atteinte aux intérêts nationaux ou à ceux d'autres groupes de la société.

En général, l'approche de ces organisations est définie de manière étroite, à plus court terme et fait la part belle à la réglementation. Il y a cependant parfois eu des périodes pendant lesquelles, par exemple, une association d'industriels a élargi

la portée de ses intérêts à des questions de gouvernance plus généralement, et à l'efficacité globale du gouvernement national. Cela fut par exemple le cas de COFINDUSTRIA en Italie, de TUSIAD en Turquie, ainsi qu'en Australie ou dans certains des pays nordiques.

Sur la nouvelle scène d'aujourd'hui, une scène mondialisée et pas forcément limitée à l'une ou l'autre partie du monde ou à un système politique donné, certains milieux d'affaires reconnaissent certainement de manière plus explicite que les intérêts fondamentaux, à plus long terme des entreprises dans la bonne gouvernance se sont renforcés. Que la motivation sous-jacente soit l'offre et l'accès au pétrole et aux minerais, les conditions d'investissement, les marchés, ou que la demande de la clientèle soit axée sur les produits biologiques en provenance de pays où la main-d'œuvre est traitée correctement, etc., les entreprises se fondent de toute évidence sur les capacités de l'État. Parallèlement à cela, les entreprises doivent de plus en plus assumer des fonctions différentes au nom de l'État et, en grande partie, à leurs dépens (impôts, cotisations à la sécurité sociale, statistiques, autorégulation, pour ne citer que quelques exemples). Compte tenu de toutes ces dimensions différentes, les associations professionnelles ont un point de vue légitime sur les activités des gouvernements et de leurs administrations, et il convient de les écouter.

Le défi consiste à partir le plus loin possible et à échapper aux intérêts catégoriels limités de certains secteurs où le secteur, la taille et la situation peuvent l'emporter. Pour y parvenir, les gouvernements pourraient avoir intérêt à superviser la formation obligatoire d'un Conseil consultatif intersectoriel, avec lequel il pourrait se concerter de manière régulière pour examiner la pertinence et l'efficacité des institutions publiques telles qu'il les perçoit. Ce conseil serait composé de toutes les principales organisations actives dans le domaine, à l'exception des organisations spécifiquement sectorielles. Il étudierait et contrôlerait les évolutions dans l'intérêt de tous ses membres, se prononcerait par voie de consensus sur les questions et les priorités à examiner avec les gouvernements et dialoguerait avec des organes similaires dans d'autres pays.

Les avantages d'un dialogue de ce type pour le secteur privé seraient une analyse plus structurée et définie de façon consensuelle sur laquelle appuyer leurs négociations dans d'autres instances, ainsi qu'une compréhension générale des contraintes qui pèsent sur l'action publique et des avantages relatifs de différents instruments stratégiques. Les avantages pour les gouvernements seraient qu'ils disposeraient d'une instance leur permettant d'écouter un segment influent de la société, d'imposer des approches davantage consensuelles dans ce secteur et, surtout, de renforcer la responsabilité sociale des entreprises dans le cadre du besoin plus général de solidarité et de capital social.

#### **6) *Forum des Fondations : tirer parti d'un fonds d'expertise externe grandissant***

De plus en plus, les ONG, et plus précisément les fondations, se retrouvent, partout dans le monde, à compléter les activités des autorités publiques dans la prestation de services publics, voire à les remplacer carrément. Face à la croissance considérable de ce secteur au cours de la dernière décennie déjà, et aux quelques

acteurs importants sur la scène ainsi qu'aux différents types de partenariats mis en place, une part non négligeable de services « publics » essentiels est souvent offerte par ces organismes privés. Les fondations bien établies auront donc une vision inestimable, directe et de terrain des réalités pratiques de la gouvernance publique dans les pays où elles opèrent. Si elles sont suffisamment discrètes et modestes dans leur approche, elles pourraient donc constituer un interlocuteur précieux pour les pouvoirs publics.

Compte tenu de cette situation avantageuse des fondations, et face au décalage énorme entre les problèmes à résoudre partout dans le monde et une grande partie de l'infrastructure de gouvernance publique, il est proposé que les fondations partageant des valeurs similaires se regroupent pour promouvoir et aider les gouvernements à susciter les changements institutionnels nécessaires. Le but sera d'exercer une pression discrète s'appuyant sur des idées basées sur la pratique afin de contribuer à légitimer et à renforcer le rôle des réformateurs publics. La mesure dans laquelle elles pourront s'exprimer ou présenter des propositions, ou la quantité d'aide morale ou même matérielle qu'elles pourront apporter, sont des éléments qui seront bien sûr déterminés par les circonstances individuelles. Les propositions visant à améliorer la gouvernance globale peuvent bien sûr être formulées de façon plus franche.

Pour commencer, il est proposé de *créer un Forum* sur un continent, ou éventuellement plusieurs continents, réunissant à la fois les fondations ayant une expérience spécifique dans la facilitation de l'amélioration de la gouvernance publique et les fondations qui, par le biais de leurs différents programmes, ont des idées officielles au sujet des améliorations nécessaires dans la gouvernance. Ce forum aurait pour mission d'identifier les objectifs prioritaires en fonction de niveaux de gouvernement, y compris le niveau mondial ; de rassembler et de centraliser les connaissances issues de l'expérience de différentes fondations dans les domaines choisis ; de définir un processus afin de mettre au point une analyse et une position officielles ; et de choisir le meilleur moyen de communiquer et de promouvoir chaque message, que ce soit à des pays bien précis ou à des groupes, ainsi que la meilleure forme pour ces communications.

**7) *Groupe de réflexion et d'action sur les médias : nommer l'innommable, relater les innovations et saluer les choses positives de façon responsable.***

Tout le monde reconnaît aujourd'hui le pouvoir des médias dans les affaires publiques. La question du meilleur moyen de communiquer avec les médias est en effet une question à laquelle chaque gouvernement doit faire face et pour laquelle toutes les administrations doivent s'organiser. Deux éléments dans cette relation sont particulièrement intéressants à cet égard : la peur des communiqués négatifs (si souvent justifiés) et le manque général d'intérêt des médias pour les difficultés propres à la gestion et à l'amélioration des institutions publiques compte tenu du manque d'intérêt du public dans ce domaine, sauf lorsqu'il s'agit d'immédiateté et de scandale perçu.

Dans ce contexte général, les informations ont évolué de façon à placer les représentants élus et les ministres dans une impasse : ils doivent de plus en plus dialoguer avec les médias et les « scoops » publiés reposent souvent sur des

motivations politiques, mais ils sont de plus en plus à la merci du journalisme d'investigation et de « l'exposition » immédiate, et n'ont généralement que peu ou pas le temps de vérifier, se concerter ou réfléchir aux réponses à donner. Une autre évolution majeure concerne le développement d'un climat général de cynisme à l'égard des affaires publiques, de la politique, des pouvoirs publics et des administrations (ce qui influence même l'opinion qu'a le public des médias proprement dits), avec une perte de confiance correspondante.

Beaucoup de journalistes jouent bien entendu un rôle très constructif, mais ils ont la possibilité (une possibilité qui varie d'un pays à l'autre) de jouer un rôle nettement plus positif en attirant l'attention sur les besoins en matière d'amélioration de la gouvernance publique. Premièrement, parce que les médias doivent pouvoir travailler librement, ils ont un intérêt collectif direct dans le bon fonctionnement des institutions publiques afin que cette valeur soit protégée. Ils sont par conséquent en mesure d'exercer une certaine influence compensatoire dans le monde politique, ainsi que de favoriser une attitude positive parmi les citoyens et de contribuer à endiguer le cynisme ambiant.

Plus précisément, grâce aux éléments particulièrement instruits, expérimentés et réfléchis qu'ils comptent parmi leur personnel, ils sont en mesure d'analyser, d'évaluer et de défendre les questions fondamentales. Grâce à leurs contacts et leurs enquêtes, ils peuvent identifier et rendre publics des modèles, des approches ou des expériences utiles. (Notons à cet égard que le 3<sup>e</sup> article de l'éditorial quotidien du journal « The Guardian » au RU fait systématiquement l'éloge de quelque chose de positif (« *In praise of .....* »). Combien d'autres journaux font cela ?) En agissant ainsi, ils ont des chances de représenter, de manière responsable, des groupes de la société ou des citoyens en général, notamment ceux qui ont du mal à se faire entendre ou que l'on n'écoute pas parce qu'ils ne sont pas organisés. Comme le soulignait le Dr Bernardo Kliksberg dans son résumé du Congrès de l'IISA en 2006 à Monterrey, au Mexique, la réalisation des fonctions mentionnées plus haut dans certains pays émergents ou en développement peut parfois s'avérer encore plus efficace et importante.

Tandis que l'indépendance des médias doit sans aucun doute être respectée, ils peuvent faire plus de façon non officielle que ce qu'ils font pour l'instant et nos sociétés futures vont sans doute de plus en plus avoir besoin d'eux. La proposition est dès lors d'encourager la formation de groupes de journalistes, aux niveaux national et international. Ils se réuniraient périodiquement, si nécessaire avec des membres d'autres professions (cf. les séminaires de Chatham House au RU) afin d'examiner les questions d'efficacité du secteur public, et notamment l'offre de services aux citoyens ou le développement communautaire, d'échanger des informations et de décider de manière informelle de contribuer à attirer l'attention sur les projets et les initiatives prometteurs, chacun de leur point de vue professionnel. Ils contribueraient ainsi à faire peser une pression informée sur les gouvernements et encouragèrent les personnes sur le terrain.

Une autre mesure d'incitation pour les médias serait la création d'un prix récompensant les informations intéressantes et responsables sur les institutions publiques.

**8) Échanges sur la formation des jeunes au sujet des institutions de l'État : aider à mieux comprendre le travail des pouvoirs publics, la citoyenneté et la raison pour laquelle l'intérêt général est fondamental.**

À l'heure actuelle, les écoles dans beaucoup de pays axent leurs cours sur les affaires courantes, les institutions de l'État, les droits et les devoirs des citoyens (ou civiques, comme on les appelait autrefois). Le temps, l'attention et l'importance accordés à ces questions varient considérablement d'un groupe d'âge à l'autre, au fil du temps et d'un pays à l'autre. En fonction de ces variables, l'intérêt manifesté par les élèves pour la matière est souvent relativement faible, en particulier lorsqu'on sait que ces cours ne déboucheront pas sur un examen. « A quoi bon ? », se disent-ils dès lors.

Si les jeunes ne comprennent pas en quoi consiste le travail de l'État et pourquoi il est nécessaire, ce qu'est l'intérêt général et leur rôle dans tout cela, ils risquent de se désintéresser de la question, de s'ennuyer, voire d'être dégoûtés par ce qu'ils pensent voir. Ce processus de désaffection peut facilement se renforcer par les informations publiées par les médias. Les résultats apparaissent au moment des élections notamment, et la tendance générale à la baisse dans la participation électorale dans les démocraties parlementaires est remarquable. On constate une baisse constante de la participation aux élections européennes depuis 30 ans, participation qui est passée de 60 % à 43 %, dont une grande partie était représentée par les jeunes.

La conséquence à long terme est qu'en l'absence d'intérêt, de connaissances et de participation, il n'y aura pas de confiance ni de pression sur la classe politique eu égard aux activités publiques, et encore moins à l'amélioration de la capacité institutionnelle publique, et il n'y aura pas de dialogue ni d'interlocuteurs. Comme nous le rappelait Karl Popper au sujet des systèmes gouvernementaux : « assurons-nous surtout qu'il reste possible de donner différentes réponses ».

Pour maintenir les connaissances des citoyens et la légitimité de même que la crédibilité des gouvernements, le travail de base doit se faire à l'école. La façon d'y parvenir, maintenant et plus tard, ainsi que la façon de créer un mouvement afin d'assurer les améliorations doit faire l'objet d'un travail de groupe annuel au niveau international. Une instance de ce type ne pourrait donner des résultats qu'à plus long terme, mais à court terme, elle pourrait permettre de rassembler des informations, d'échanger les expériences et de témoigner des pratiques prometteuses telles qu'appliquées dans différentes situations, de même que de les identifier. Les thèmes abordés ne doivent par ailleurs pas se limiter aux situations nationales, mais doivent tâcher de faire comprendre ce que font les institutions internationales et pourquoi elles sont essentielles.

**Les incitants sont nécessaires, mais les pressions aussi**

Les pressions visant à promouvoir l'action sont toutes très positives, mais on devient trop facilement insensible et les résistances peuvent se renforcer. Les mesures visant à inciter les décideurs politiques à risquer le processus de maintien des réformes institutionnelles à moyen terme sont par conséquent au moins aussi

importantes. L'accumulation de pouvoir politique et d'influence par le succès, ou l'acquisition d'une plus grande reconnaissance du public de différentes manières sont bien évidemment des stimulants importants. Les prix prestigieux peuvent néanmoins aussi être intéressants. Dans le domaine de la gouvernance publique, cette solution n'a sans doute pas été suffisamment exploitée, du moins au niveau politique. D'où la proposition qui suit, au risque de paraître présomptueux.

**9) *Un prix renommé dans le monde entier : un Prix Nobel pour les contributions remarquables à l'amélioration de la gouvernance publique***

Il existe déjà toute une série de prix récompensant les innovations ou l'excellence dans la gestion et l'administration du secteur public. Au niveau international, les exemples comprennent le Prix européen du secteur public (« *European Public Sector Award* », EPSA), le Prix des Nations Unies pour le secteur public, le Prix d'Amérique latine de l'administration publique de l'INAP (Mexique) et l'IISA, le Prix Alexis de Tocqueville de l'Institut européen d'administration publique (IEAP), ou le Prix international de la qualité Speyer. Le prix Mo Ibrahim récemment créé, qui récompense les dirigeants africains ayant fait preuve de bonne gouvernance, bien qu'il ne se limite pas aux institutions publiques, se veut une nouvelle mesure d'incitation importante et originale. Au niveau national, ou dans le domaine universitaire plus particulièrement, il existe de multiples prix. La majorité d'entre eux ne sont cependant *premièrement* pas directement axés sur le niveau politique ou pertinents dans ce domaine (l'exemple africain est une exception notable) et, *deuxièmement*, ils ne sont pas très connus en dehors des cercles professionnels directement concernés.

La redoutable combinaison de problèmes décrits au début de la présente communication est telle que, comme l'écrivait Nicholas Stern, rapporteur auprès du Premier ministre Blair à propos des changements climatiques : « nous sommes la première génération à avoir le pouvoir de détruire la planète ». Les défis en matière de développement institutionnel public sont dès lors tout aussi redoutables, et tellement peu connus qu'il convient aujourd'hui d'honorer les personnes qui sont disposées à sortir du lot dans ce domaine pour agir. Cet honneur doit être un symbole prestigieux et manifeste, universellement connu, et être conçu de sorte à ratisser très large de par le monde. Plus il attirera l'attention, mieux il y parviendra. C'est pour cette raison qu'il ne faut rien de moins qu'un prix lié au processus du Prix Nobel, comme c'est le cas pour le prix de l'Économie.

Pour dire les choses très brièvement, *un Prix Nobel de ce type doit récompenser les initiatives, les actions et les résultats liés à l'amélioration de tout aspect important de la gouvernance publique*, que ce soit au niveau national ou au niveau mondial. Il doit couvrir les façons dont l'intérêt public est défendu, réglementé, administré et protégé, pour les générations présentes et à venir. Il doit dès lors traiter de toutes les structures et organisations institutionnelles, des processus, des relations et des partenariats, ainsi que des valeurs communes associées dans la formulation des lois et des règlements, dans la politique publique et dans le processus décisionnel, leur financement et leur mise en œuvre.

Le prix doit par conséquent être ouvert à un *large éventail de lauréats potentiels* et récompenser toute personne originaire de n'importe quelle région du

monde s'occupant de la situation nationale ou tentant de répondre à des besoins internationaux. Il doit être ouvert aux individus, aux groupes ou aux institutions (mais pas aux partis politiques en soi). Parmi les candidats potentiels, citons les personnalités politiques, les agents du secteur public et les fonctionnaires, les universités, les groupes de réflexion, les ONG, les bureaux de conseil ou les particuliers.

Quels doivent être les *critères de base régissant ce prix* ? Une liste préliminaire pourrait indiquer que le lauréat aurait fait une contribution remarquable dans un ou plusieurs des domaines suivants :

- le renouvellement ou la réforme des institutions publiques aux niveaux national ou international, considérés sur le plan de l'efficacité des résultats atteints ;
- le développement des institutions publiques par l'introduction d'innovations substantielles ;
- la création des moyens institutionnels nécessaires pour faire face aux nouveaux problèmes qui apparaissent au niveau mondial ;
- l'amélioration des processus visant à renforcer la confiance grâce à l'autonomisation des citoyens et la solidarité sociale ;
- la progression de la pensée et des connaissances pertinentes grâce à des analyses, des recherches, des actions de sensibilisation et des publications sur les façons d'améliorer les institutions publiques.

Toutes les contributions mentionnées plus haut doivent être documentées et présenter un niveau suffisant d'intérêt illustratif et de pertinence universelle.

### **Mot de la fin**

Nous pourrions bien évidemment formuler plusieurs autres propositions allant dans le même sens. Par exemple, il pourrait être intéressant de constituer un *cercle international de jeunes politiciens* (avant qu'ils ne soient encombrés de postes ministériels) chargé de réfléchir aux problèmes, comme cela s'est fait dans le cadre de l'Organisation de la Coopération économique de la Mer Noire (CEMN). Un *observatoire indépendant de l'efficacité réglementaire internationale* pourrait faciliter la définition des priorités au niveau mondial. Un forum annuel axé sur les échanges d'expérience concernant le meilleur moyen de renforcer l'impact des journées *nationales de la bonne gouvernance* (comme au Portugal ou en France) pourrait avoir un effet à long terme.

Cette conférence est organisée par l'IISA. Bien que l'Institut ne dispose par actuellement des ressources nécessaires pour promouvoir les initiatives d'envergure, elle possède, en revanche, le mandat et le statut institutionnel nécessaires pour mettre en œuvre certaines des propositions décrites plus haut. J'espère sincèrement qu'elle se donnera bientôt les moyens de le faire.

La dimension principale dans tout ce qui précède est que nous devons étendre le fondement du dialogue afin de permettre aux personnes courageuses, visionnaires et opiniâtres de contribuer à nous faire progresser vers les nouvelles capacités institutionnelles publiques qu'exigent les nouveaux besoins en constante

évolution et effectivement énormes. Comme l'indiquait judicieusement Keynes : « la difficulté n'est pas de comprendre les idées nouvelles, mais d'échapper aux idées anciennes ». Seul le leadership politique peut faire en sorte que l'on y parvienne et imposer les priorités nécessaires. Nous devons par conséquent redoubler nos efforts pour attirer et conserver son attention.

Priorité aux priorités !