

16

LA GOUVERNANCE COLLABORATIVE : UNE VOIE D'AVENIR¹

Michel Filion, Ph. D. (c)

RÉSUMÉ

En 2019, l'Union européenne (UE) publiait *The Future of Government 2030+ : A Citizen Centric Perspective on New Government Models*, un rapport sur les nouvelles formes de gouvernance où les auteurs plaçaient les citoyens et les citoyennes au centre de l'action de l'État. L'objectif de cette réflexion était d'explorer les nouveaux défis sociétaux, d'analyser les tendances dans un monde en rapide mutation et de lancer un débat à l'échelle de l'UE sur les futurs modèles de gouvernance possibles. Comment les constats et les recommandations du rapport peuvent-ils contribuer à la réflexion sur l'avenir de la fonction publique québécoise?

1. Introduction

En 2019, l'Union européenne (UE) publiait *The Future of Government 2030+ : A Citizen Centric Perspective on New Government Models*, un rapport sur les nouvelles formes de gouvernance. Adressé aux personnes en position de faire des choix, aux équipes de recherche et à la population, ce rapport rendait compte d'une réflexion structurée sur les défis de quatre modèles de gouvernance définis dans le cadre d'un processus participatif. L'objectif était de lancer un débat public sur la transformation actuelle des gouvernements et les perspectives que celle-ci laissait entrevoir.

1. La présente contribution se veut un résumé du rapport et des recommandations de l'Union européenne sur les futures formes de gouvernance. On trouvera le texte complet de ce rapport sur le web. De larges extraits de ce rapport sont cités ou paraphrasés dans ces pages sans à chaque fois donner la source, ce qui serait inutilement redondant. Pour le texte complet du rapport, voir : https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2019/09/futurgov_web_lq_v2.pdf

Les deux dernières décennies ont été marquées par de profonds changements dans l'espace public :

- Des interactions complexes entre le réel et le virtuel, la population et les technologies numériques ont généré des instabilités sociales et politiques;
- Des changements démographiques et de nouveaux concepts de citoyenneté sont apparus.

Ces nouveaux contextes social, sociétal, économique et technologique, influencent la population, les entreprises et les gouvernements. Cela crée des conditions suffisamment nouvelles pour justifier de repenser en profondeur les relations entre le gouvernement, les citoyens et les citoyennes et le secteur des affaires.

Au cœur des préoccupations des auteurs, il y a la confiance du public dans le gouvernement, les institutions, les processus sociopolitiques et les politiciens. Cette confiance est considérée comme faible dans les pays européens.

Elle constitue cependant un enjeu important. Il s'agit en effet d'une valeur cruciale qui contribue au fonctionnement efficace des sociétés. Elle accroît en effet la légitimité ainsi que l'efficacité des gouvernements démocratiques.

2. La consultation

Le rapport de l'UE est le résultat d'une consultation continentale auprès de la société civile, de plusieurs groupes de réflexion (*think tanks*) et de plusieurs universitaires. Il représente l'effort de près de 500 personnes. Initiée en novembre 2017, la consultation a culminé en mars 2019. À chaque étape du projet, les participants disposaient d'outils de réflexion pour contribuer à l'analyse des enjeux et à la proposition d'hypothèses d'anticipation. L'ensemble nous offre une perspective novatrice sur les questions de gouvernance et constitue une valeur ajoutée certaine pour l'élaboration de nouvelles politiques publiques.

Cinq grandes étapes ont permis l'établissement de scénarios et de recommandations. Ce sont :

Étape 1 – Dialogues avec les citoyens et les citoyennes et les organisations de la société civile

L'équipe du projet de consultation a organisé une série d'ateliers avec des citoyens et des citoyennes d'Autriche, d'Irlande, de Malte, de Pologne, d'Espagne et de Suède, et, en parallèle, un atelier avec des organisations internationales de la société civile, des syndicats et des groupes de réflexion. L'objectif était de générer des constats, des perspectives et des relations entre la situation présente et les futurs possibles.

Étape 2 – Étude documentée des scénarios proposés

Les idées et les propositions tirées des ateliers de l'étape 1 ont fourni les éléments de base et de structuration à un groupe restreint d'experts pour élaborer un ensemble de scénarios prospectifs. Les apports des participants de la première étape ont été enrichis par les idées puisées dans les corpus scolaires correspondants.

Étape 3 – Apport du monde du design aux scénarios

Les scénarios structurés et enrichis ont servi de point de départ pour l'exploration des interactions futures des individus avec les gouvernements. Plus de 100 étudiants et membres des personnels de recherche de six écoles de design d'Italie, de Pologne, d'Espagne, de Suède, de Suisse et du Royaume-Uni, ont imaginé un large éventail d'interactions futures entre les personnes et le gouvernement. La mobilisation des étudiants en design – plutôt que de ceux qui étudient en administration publique – permettait d'avoir un point de vue original.

Étape 4 – Exploration des scénarios par une animation avancée

À partir des trois étapes précédentes – et dans le but de stimuler, enrichir et explorer davantage la discussion sur l'avenir du gouvernement – un outil d'animation a été développé. Il s'agissait d'un jeu de société conçu pour plonger les participants et les participantes dans un avenir plausible et permettre ainsi de générer de nouvelles relations entre quatre catégories d'acteurs :

- Les citoyens et les citoyennes;
- Les gouvernements;
- Les entreprises;
- Les influenceurs.

Avec cet outil, et afin d'affiner davantage les futurs modèles de gouvernement, une série d'ateliers d'expérimentation ont été tenus, auxquels participaient des fonctionnaires, des étudiants et autres intéressés.

Étape 5 – Une rencontre de haut niveau

Finalement, une rencontre au sommet a été tenue au Parlement européen ainsi qu'à la Commission européenne pour favoriser un dialogue entre les politiciens et politiciennes, les personnes aux commandes d'organismes publics européens, nationaux et locaux, les organisations non gouvernementales (ONG), les groupes de réflexion, le milieu universitaire et tout public intéressé.

3. Les scénarios issus du processus

Pour assurer la pertinence des scénarios prospectifs, les membres de l'équipe du projet de consultation avaient identifié quatre critères.

Les propositions devaient être :

- **Plausibles** : Les scénarios devaient se situer dans les limites de ce qui pouvait plausiblement se produire;
- **Cohérentes** : Les divers éléments et facteurs des scénarios considérés ne devaient pas entrer en conflit d'une façon qui aurait menacé leur crédibilité;
- **Diverses** : Les scénarios devaient être suffisamment différents les uns des autres pour couvrir des orientations distinctes des développements futurs possibles;
- **Utiles à la prise de décision** : Les scénarios devaient donner un aperçu de l'avenir, afin de faciliter les arbitrages entre différentes politiques publiques possibles.

Quatre scénarios de gouvernance ont émergé de la consultation :

Scénario 1 – La gouvernance *Faites-le vous-même!*

L'État et la réponse gouvernementale aux défis de société ont été remplacés par l'initiative des citoyens et des citoyennes. Les personnes sont capables, grâce aux nouvelles technologies, de créer des services d'intérêt public à l'échelle locale. Les plateformes numériques le permettent. Des cours d'éducation en ligne, des services de transport, des soins de santé sont offerts par un réseau solidaire. Ces systèmes d'autoassistance permettent une meilleure qualité de vie à la majorité des personnes.

Une partie de la population se méfie de la communication via les plateformes numériques. Ils se rassemblent donc encore en personne. À travers les échanges en ligne et hors ligne, les citoyens et les citoyennes développent leur esprit critique pour faire face aux tentatives de manipulations de la part de l'État ou des grands groupes privés.

La participation citoyenne à la vie politique locale est forte. Elle l'est beaucoup moins au niveau national. Les gouvernements d'ordre supérieur sont constamment mis au défi de trouver un équilibre entre les intérêts des entreprises et ceux des citoyens et des citoyennes.

Le milieu des affaires est constitué de super riches qui possèdent des multinationales hautement automatisées. Avec leur argent, ils essaient d'influencer les gouvernements. Ils financent une partie des services publics de base, tels que la gestion des déchets ou l'infrastructure numérique, augmentant ainsi leur pouvoir politique. Des services publics de luxe, offerts par le privé à un petit nombre de privilégiés, se sont développés. L'entrepreneuriat joue un rôle important. De nombreuses microentreprises offrent des services numériques comme la conception d'objets pour les imprimantes 3D.

Le gouvernement national ne façonne plus les conditions socioéconomiques de la société. Les dépenses publiques se limitent à des services sociaux réduits et à quelques investissements en infrastructure. Le gouvernement est sous l'influence des lobbyistes des grandes entreprises. Il

bénéficie d'une légitimité limitée. Les politiciens locaux agissent comme intermédiaires des besoins et des intérêts de leurs citoyens et citoyennes auprès de gouvernements régional, national et supranational.

Scénario 2 – La gouvernance par des algorithmes de propriété privée

Les monopoles et les quasi-monopoles privés qui collectent les données individuelles sont devenus dominants. Ils font commerce de ces données sans contrôle public. Le droit à la vie privée n'existe plus. La logique des processus de prise de décisions politiques est fondée sur des données et des algorithmes. Les intérêts politiques des citoyens et des citoyennes sont interprétés à partir de leur profil numérique.

Les multinationales numériques fournissent des services à la population grâce auxquels les membres de celle-ci s'informent, communiquent et font le commerce entre eux sous forme d'achats de biens et de services, etc. Ces grandes entreprises occupent la majorité des activités économiques, y compris les secteurs des services publics. Les membres de la société vivent et travaillent par le biais de connexions virtuelles et, par conséquent, tout ce qu'ils font est surveillé par les gouvernements et les entreprises. Les individus sont perçus davantage comme des consommateurs et des fournisseurs de données que comme des citoyens et des citoyennes. Les données personnelles ont été monétisées, créant ainsi une nouvelle économie des données.

Face à la surveillance constante, les personnes sont démunies. Le capital social est faible et il n'y a pas de sentiment d'appartenance à la communauté. Bien qu'un réseau d'individus, bien encadré, se développe sous la protection des grandes sociétés privées, la plupart des citoyens et des citoyennes sont des individus isolés.

La prise de décision est entièrement automatisée, basée sur les mégadonnées (*big data*), à l'aide d'algorithmes et soutenue par l'intelligence artificielle (IA) en ce qui concerne le traitement de l'information. Les programmes publics sont sous-traités au privé et gérés virtuellement dans la mesure du possible.

Scénario 3 – La gouvernance collaborative

Grâce aux nouveaux outils collaboratifs virtuels, les citoyens et les citoyennes ont un pouvoir direct sur le design des programmes publics. Les organismes gouvernementaux utilisent différents modes de consultation, dont des processus délibératifs avec les intéressés, pour augmenter la performance des programmes. Les données gouvernementales non nominales sont ouvertes, et les services publics sont arrimés aux besoins individuels de chacun. Un bon cadre réglementaire protège les données personnelles.

Le numérique a radicalement changé la façon de vivre en société. Il y a un riche écosystème d'entreprises en concurrence les unes avec les autres. L'automatisation du travail est très présente. En conséquence, la plupart des emplois sont concentrés dans des domaines créatifs et de recherche. La culture des entreprises en démarrage (*start-ups*) est florissante. Les modèles d'affaires numériques sont très dynamiques. L'emploi est encore très important, mais le travail social et toutes les formes d'engagement sont de plus en plus récompensés.

Les citoyens et les citoyennes sont bien informés. Les médias numériques permettent une information équilibrée. Il y a une sphère publique en ligne, avec une forte participation de toutes les parties prenantes et de toute la population. Les technologies permettent aux gens de participer de façon transparente à l'élaboration de politiques et de façonner la société dans laquelle ils veulent vivre.

Les entreprises exercent des pressions sur les gouvernements pour obtenir un meilleur environnement d'affaires et une éducation favorable à la croissance. Une grande transparence empêche les influences indues de nuire aux processus publics de prise de décision.

Le gouvernement utilise les dernières solutions numériques pour analyser les problèmes sociétaux, interagir avec les contribuables et fournir des solutions adaptées. Les algorithmes et l'IA aident à gouverner. La combinaison de l'analyse automatique des données et du jugement humain évite les préjugés et les perceptions erronées obtenues par les algorithmes laissés à eux-mêmes. L'ensemble du secteur de la fonction publique a été conçu pour répondre aux besoins des gens et pour améliorer le bien-être de la société. Les citoyens et les citoyennes ont confiance dans le gouvernement et le secteur public.

Scénario 4 – La superpuissance étatique

Les principales plateformes numériques ont été nationalisées et mises sous le contrôle du gouvernement. La majorité des gens vivent relativement bien et parviennent à avoir un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Les conditions de vie des chômeurs sont raisonnables : tout le monde reçoit un revenu de base; les services essentiels sont gratuits pour les moins nantis.

Les citoyens et les citoyennes sont relativement bien informés, mais ils dépendent d'une importante bureaucratie. Ils craignent que l'information qu'ils reçoivent ne soit pas toujours objective. Une critique constante de la façon dont les institutions politiques fonctionnent émerge, évoquant la surréglementation des relations au sein de la société.

Avec le sentiment que leur voix ne compte pas, les citoyens et les citoyennes se désengagent de plus en plus. L'apathie politique et le cynisme les gagnent. Cela se traduit par de la méfiance à l'égard des institutions publiques et des médias.

La nationalisation des multinationales numériques amène plus de stabilité, mais aussi son lot de contraintes pour les entreprises privées. La compétitivité diminue. L'influence des gens d'affaires auprès du gouvernement est limitée. L'utilisation des données, de l'IA et des robots est taxée. Il s'agit de la source de revenus la plus importante de l'État providence.

Afin d'éviter la fraude et d'assurer l'efficacité des services fournis par l'État, on institue des procédures de contrôle importants, et l'obtention des services est compliquée par de nombreuses tracasseries administratives. Tous les jours, de nouvelles règles sont introduites. Afin de maintenir le rythme, l'intelligence artificielle participe à la production de ces règles, à l'analyse des textes législatifs et aux calculs des risques. Le taux de participation des citoyens et des citoyennes aux élections est faible et a pour corollaire un déficit démocratique. Néanmoins, le système gouvernemental fonctionne.

	LA PLACE DES CITOYENS ET DES CITOYENNES	LA PLACE DES ENTREPRISES	LA PLACE DU GOUVERNEMENT
SCÉNARIO 1 LA GOUVERNANCE FAITES-LE VOUS-MÊME!	<ul style="list-style-type: none"> › Autoassistance, production de services publics indépendants de l'État et mouvements citoyens de bienveillance et de solidarité. › Méfiance à l'égard de la technologie numérique. › Promotion de l'esprit critique par des groupes citoyens. 	<ul style="list-style-type: none"> › Les multinationales influencent fortement les gouvernements. › Des services publics de luxe offerts par le privé se sont développés. › De nombreuses microentreprises offrent des services numériques, comme la conception d'objets pour les imprimantes 3D. 	<ul style="list-style-type: none"> › Les dépenses publiques se limitent à des services sociaux réduits et à quelques investissements en infrastructure. › Les politiciens locaux agissent comme intermédiaires des besoins et des intérêts de leurs citoyens et citoyennes auprès des autres niveaux de gouvernements.
SCÉNARIO 2 LA GOUVERNANCE PAR DES ALGORITHMES DE PROPRIÉTÉ PRIVÉE	<ul style="list-style-type: none"> › Les citoyens et les citoyennes vivent et travaillent par le biais de connexions virtuelles. › Les individus sont perçus comme des consommateurs et des fournisseurs de données. › Face à la surveillance constante, les personnes sont démunies. Le capital social est faible. 	<ul style="list-style-type: none"> › Les multinationales fournissent les nouvelles, les produits et services, les modes de paiement, etc. › Les données personnelles ont été monétisées, créant ainsi une nouvelle économie des données. › Un réseau d'individus, un capital social encadré, se développe sous la protection des multinationales. 	<ul style="list-style-type: none"> › La prise de décision est entièrement automatisée, basée sur les mégadonnées (<i>big data</i>), à l'aide d'algorithmes et soutenue par l'intelligence artificielle (IA). › Les frontières nationales ont perdu de leur pertinence. › Les programmes publics sont sous-traités au privé.

	LA PLACE DES CITOYENS ET DES CITOYENNES	LA PLACE DES ENTREPRISES	LA PLACE DU GOUVERNEMENT
SCÉNARIO 3 LA GOUVERNANCE COLLABORATIVE	<ul style="list-style-type: none"> › L'ère numérique a conduit le gouvernement à la coproduction de services publics grâce à l'apport des citoyens et des citoyennes. › Il y a une sphère publique en ligne, avec une forte participation de toutes les parties prenantes et de tous les citoyens et les citoyennes. › Chaque personne est propriétaire de ses données. 	<ul style="list-style-type: none"> › Il y a un riche écosystème d'entreprises en concurrence les unes avec les autres. › La plupart des emplois sont dans des domaines créatifs et de recherche. › Une grande transparence empêche les influences indues sur les processus publics de prise de décision. 	<ul style="list-style-type: none"> › Le gouvernement utilise les solutions numériques pour analyser les problèmes. La combinaison de l'analyse automatique des données et du jugement humain évite les perceptions erronées. › Grâce à l'hyperconnectivité, les services publics peuvent être fournis de façon personnalisée.
SCÉNARIO 4 LA SUPERPUISSANCE ÉTATIQUE	<ul style="list-style-type: none"> › Tout le monde reçoit un revenu de base. Les services de base sont gratuits pour les moins nantis. › L'information provient de plateformes numériques nationalisées. › Ayant le sentiment que leur voix ne compte pas, les citoyens et les citoyennes ressentent de la méfiance à l'égard des institutions. 	<ul style="list-style-type: none"> › Les multinationales dominantes sont nationalisées. La compétitivité des entreprises est réduite. › Le processus de réglementation est hautement automatisé. › L'utilisation des données, de l'IA et des robots est taxée. 	<ul style="list-style-type: none"> › Le gouvernement fournit un soutien de type État-providence aux citoyens et citoyennes : connexion numérique, eau, électricité, garde d'enfants, éducation, tout cela est offert presque gratuitement. › Afin d'éviter la fraude, les procédures de contrôle s'avèrent lourdes et contraignantes.

4. Les recommandations

Selon les auteurs du rapport, les institutions et les processus démocratiques pourraient bénéficier d'une plus grande culture participative. Divers acteurs, parmi lesquels les citoyens et les citoyennes, devraient s'engager dans la coconception des politiques et la cocréation des programmes publics. Grâce à la sphère publique naissante, la voix des groupes dominants ayant des intérêts particuliers aurait moins de portée. Par ailleurs, la légitimité et la confiance envers le gouvernement, ainsi que la reddition de comptes augmenteraient.

Pour ce faire, il serait nécessaire d'augmenter la capacité d'intervention des citoyens et des citoyennes afin de leur permettre de participer pleinement à la prise de décisions. La littéracie numérique sera importante afin que chacun et chacune saisisse le potentiel et les limites des plateformes numériques, des modèles d'affaires sous-jacents et de leur gouvernance, afin d'empêcher la manipulation par quelques acteurs bien informés.

La pensée critique devrait être nourrie. L'éducation à la citoyenneté doit être valorisée.

Ces préoccupations se traduisent en neuf (9) recommandations :

1. Favoriser les réformes qui donnent une place prépondérante aux acteurs sociaux;
2. Inclure les citoyens et les citoyennes dans la prise de décisions;
3. Contribuer à accroître la confiance des citoyens et des citoyennes grâce à une meilleure inclusion;
4. Consolider l'approche de droit dans la législation;
5. Rechercher, par une combinaison public-privé, un échange d'idées et d'expertises;
6. Porter une attention toute particulière aux inégalités en matière d'accès aux services;
7. Favoriser un système d'éducation qui répond aux besoins des citoyens et des citoyennes du marché du travail;
8. Se concentrer sur la valeur publique des technologies;
9. Doter l'Administration publique de nouvelles compétences.

Ces recommandations européennes ne sont pas très loin du discours tenu depuis des années par les groupes de réflexion (*think tanks*), les chercheurs et les chercheuses en gestion publique et les personnes aux commandes dans les organismes gouvernementaux qui placent la gestion axée sur les résultats (GAR) au cœur de la planification, de la programmation, de l'exécution et du suivi/évaluation de l'action publique. La participation citoyenne et la transparence font partie intégrante de cette approche depuis les années 1980. Ce qui a changé, ce sont les moyens mis à disposition pour réaliser un échange plus direct avec les citoyens et les citoyennes. Trois idées fortes circulent déjà et consolident le message :

- La production de biens, de services et d'idées passe par la coconstruction avec les utilisateurs immédiats, intermédiaires et finaux;
- La gouvernance des organisations et des réseaux se fait de façon collaborative avec une approche délibérative;
- La présence de centaines de millions de personnes sur les réseaux sociaux permet une mobilisation sans précédent et la participation en ligne (*e-participation*) constitue une ouverture démocratique unique.

Le gouvernement québécois a déjà commencé à accroître la transparence par la production d'un bulletin qui permet de jauger la performance des ministères et des organismes publics. Le Conseil des ministres et le président du Conseil du trésor ont à cœur de redonner de l'importance au processus de planification et de reddition de comptes.

En somme, les personnes en position de prendre les décisions politiques et les membres de l'Administration québécoise et européenne devraient proposer et choisir des politiques favorisant la collaboration et la délibération citoyenne et épouser ainsi le scénario 3, à savoir la gouvernance collaborative.