

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2001

**UNE NOUVELLE GESTION POUR UN NOUVEL ÉTAT :
LIBÉRAL, SOCIAL ET RÉPUBLICAIN**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Ottawa (Ontario)
Le 3 mai 2001

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires,
veuillez communiquer avec le Groupe de la Recherche et de la
planification stratégiques du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

*Les opinions exprimées sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement celles du
Centre canadien de gestion.*

© Centre canadien de gestion 2001

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque
nationale du Canada

Bresser-Pereira, Luiz Carlos

Une nouvelle gestoin pour un nouvel état : libéral, social et républicain

(La conférence John L. Manion)

Texte en français et en anglais.

Titre de la p.de t.addit.: A new management for a new state.

ISBN 0-662-65884-1

No de cat. SC91-4/2001

1. Nation.
2. État.
3. Administration publique.
- I. Centre canadien de gestion.
- II. Titre.
- III. Titre : A new management for a new state.
- IV. Coll.

JC311.B73 2001 320.1 C2001-980194-7F

INTRODUCTION

Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

Mesdames et messieurs,

Au nom du Centre canadien de gestion, il me fait plaisir de vous accueillir et de vous souhaiter la bienvenue à la 10^e Conférence John L. Manion.

La Conférence Manion est ainsi nommée en l'honneur de John L. Manion, qui a occupé de nombreux postes au gouvernement du Canada, notamment ceux de Secrétaire du Conseil du Trésor et de sous-greffier du Conseil privé, avant de devenir le premier directeur du Centre canadien de gestion, en 1988.

La Conférence Manion est devenue un événement important, à l'occasion duquel un chercheur ou un praticien prestigieux s'adresse à un auditoire formé d'universitaires et de praticiens canadiens spécialisés dans le domaine de l'administration publique. Cette année encore, Jack a accepté de nous honorer de sa présence. Je vous invite à l'applaudir chaleureusement.

La conférence Manion se déroule dans le cadre du séminaire annuel offert par le CCG à l'intention des universitaires canadiens. Ce séminaire réunit des représentants d'universités de toutes les régions du pays.

Depuis maintenant quatorze ans, le séminaire offre aux universitaires oeuvrant dans les disciplines de la gestion, de l'administration publique et des sciences politiques l'occasion de vérifier la pertinence de leur enseignement et de leur recherche au regard des questions, des tendances et des événements qui marquent l'évolution de la Fonction publique du Canada.

Cette année encore, la Conférence Manion demeure fidèle à la tradition de présenter des exposés sur des questions de fond et d'actualité.

Nous aurons ce soir le plaisir et le privilège d'entendre les réflexions d'un universitaire reconnu, qui s'est aussi distingué sur la scène politique du Brésil. M. Luiz Carlos Bresser-Pereira a été ministre des Finances sous l'administration Sarney, en 1987.

Sous l'administration Cardoso, M. Bresser-Pereira a été ministre de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État, de 1995 à 1998, et ministre de la Science et de la Technologie, en 1999.

Il enseigne les sciences économiques à la *School of Business and Management* de la Getulio Vargas Foundation depuis 1959 et la théorie politique à l'Université de Sao Paulo.

Il a été nommé récemment associé principal au Nuffield College et chercheur invité au Centre for Brazilian Studies, Université d'Oxford.

Auteur prolifique, le professeur Bresser-Pereira a écrit nombre de livres, d'exposés et d'articles dans le domaine de l'économie et de la gestion.

Il a codirigé la rédaction du livre *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, en 1999, et écrit *Economic Crisis and State Reform in Brazil: Toward an Interpretation of Latin America*, en 1996, qui a

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2001
remporté le prix « Choice Outstanding Book Award », la même année.

Ce soir, nous entendrons un exposé brillant et dynamique sur l'urgence de renouveler l'administration publique dans les Amériques.

Ce sujet revêt une importance cruciale pour nous tous, en cette période d'intégration économique continentale.

À mesure que se développent les liens économiques entre les deux hémisphères après la mise en oeuvre du libre-échange, il importe d'établir une compréhension mutuelle fondée sur un régime de gouvernance.

Le conférencier de ce soir s'est grandement intéressé à l'art de la gouvernance.

- Dans l'ensemble de ses travaux, M. Bresser-Pereira reconnaît l'importance de l'État dans l'ère de la mondialisation et rejette l'approche minimaliste ou entrepreneuriale du rôle de l'État.
- Il va plus loin en affirmant que le développement de la démocratie passe par un renforcement de l'État et une réforme de la société civile.
- Il soutient également que l'efficacité des politiques publiques nécessite non seulement l'action des gouvernements, mais aussi la participation active de la société civile et des organes directeurs locaux.
- Il affirme que la reddition de comptes, l'habilitation, les valeurs associées à l'exercice des responsabilités de citoyen, les nouveaux instruments de gestion et les nouvelles institutions sont autant d'éléments soulignant l'importance de resserrer les liens entre l'État et la société civile pour relever les défis actuels et futurs.

Nous sommes vraiment honorés que M. Bresser-Pereira ait accepté notre invitation de prononcer la Conférence Manion 2001.

Au nom de la Fonction publique du Canada, il me fait grand plaisir de vous présenter
M. Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Une nouvelle gestion pour un nouvel État : libéral, social et républicain

Luiz Carlos Bresser-Pereira¹

Sao Paulo, Brésil. Courriel : bresserpereira@uol.com.br/.

Au cours de la présente conférence, je parlerai du nouvel État qui a émergé au cours du dernier quart du vingtième siècle et de la nouvelle gestion publique qu'il faut maintenant instaurer. Je ne crois pas qu'il soit vraiment nécessaire que j'explique les raisons de mon intérêt dans ce phénomène « nouveau » ni la raison pour laquelle j'affirme que nous sommes à l'aube d'une ère nouvelle, malgré que la gestion publique et l'État représentent de vieilles institutions. Dans un monde où la technologie change très rapidement, où le développement économique tend à s'accélérer de façon séculaire et où les relations économiques et sociales se font toujours plus complexes, on s'attend aussi à ce que les institutions politiques changent. Les trois instances politiques qui interviennent dans les sociétés capitalistes modernes — la société civile, l'État (organisation et institution) et le gouvernement — devraient prendre de nouvelles formes, assumer de nouveaux rôles et adopter de nouveaux rapports entre elles et, de là, produire une nouvelle gouvernance démocratique.

Je vais résumer mes idées en deux énoncés. D'abord, l'État qui, au vingtième siècle, a assumé de nouveaux rôles économiques et sociaux, maintient ces rôles tout en s'engageant dans la voie de l'efficacité en confiant la prestation des services sociaux et scientifiques au marché de la concurrence. Ensuite, les exigences en matière d'efficacité font que la gestion publique se fait de plus en plus autonome et responsable (*accountable*) sur le plan politique. Un nouvel État est en voie d'émerger puisque l'organisation étatique doit changer, se décentraliser et procéder par sous-traitance afin de répondre à de plus grandes exigences en matière d'efficacité. Une nouvelle gestion publique est aussi en émergence du fait que les cadres supérieurs de la fonction publique se renouvellent eux-mêmes et assument leurs propres responsabilités politiques, plutôt que de s'en tenir à la semi-fiction voulant qu'ils forment un corps impartial qui ne fait que répondre aux demandes des politiciens élus.

Ces changements sont motivés de l'intérieur comme de l'extérieur de l'État-nation : de l'intérieur, à mesure que progressent les démocraties et que les citoyens, dans une société civile, se font plus actifs et plus exigeants ; de l'extérieur, à mesure que la mondialisation incite les entreprises à se faire concurrence et exige des gouvernements nationaux qu'ils soutiennent cette concurrence. Dans ce processus de changement, la mondialisation rend les pays plus interdépendants, mais l'État-nation demeure la source du pouvoir politique nécessaire pour structurer les intérêts de chaque société. Par le passé, la société était organisée en tribus, en villes-États, en fiefs et en empires. L'ère moderne a vu la société se structurer en États-nations ou pays. Chaque État-nation est formé de l'État et de la société civile, cette dernière représentant le regroupement des citoyens intervenant dans la vie politique à l'extérieur de l'appareil étatique, et dont le poids se mesure par le pouvoir qu'elle retire de son organisation, de son savoir et de sa richesse.

Chaque État-nation comporte une société civile et un État. Celui-ci est formé d'un appareil et des institutions étatiques ou du système juridique, et il est dirigé par un gouvernement. Les institutions, à commencer par la constitution nationale, définissent les droits et les obligations — les règles de jeu sociales. Dans un modèle simple,

¹ Luiz Carlos Bresser-Pereira est professeur à la Fondation Getulio Vargas, São Paulo, Brésil.
E-mail: bresserpereira@uol.com.br/ Webpage: www.bresserpereira.ecn.br/.

les politiciens occupant les échelons supérieurs formeraient le gouvernement, alors que les employés de l'État ne s'occuperaient que de l'administration publique. Ce modèle n'a jamais reflété la réalité, et il est encore moins représentatif dans le nouvel État. Dans cet État en émergence, les politiciens élus et les cadres supérieurs de la fonction publique participent au gouvernement et à la gestion publique — c'est-à-dire, aux grandes prises de décisions — et à la mise en oeuvre efficace de ces décisions. Plutôt que de parler d'une administration publique de nature bureaucratique et concentrée sur l'efficacité du pouvoir de l'État, nous parlerons aujourd'hui d'une administration publique qui assure l'efficacité de l'État tout en visant son efficience.

Les citoyens continuent de puiser leurs droits de citoyen dans le concept d'État-nation. Leurs droits civils seront assurés tant qu'ils seront affirmés par les institutions de l'État. Leurs droits sociaux seront mieux protégés tant que l'organisation étatique sera capable de lever des impôts et d'assurer des soins de santé, une éducation de base et un revenu minimal pour tous. Leurs droits politiques seront garantis tant que les institutions politiques de l'État-nation s'assureront que les gouvernements sont plus représentatifs, plus participatifs et assument davantage leur obligation de rendre compte. Enfin, leurs droits républicains — c'est-à-dire les droits liés à la protection du patrimoine public — seront garantis tant que des institutions d'État compétentes seront associées aux qualités républicaines requises des représentants du gouvernement. Bref, c'est au sein de l'État-nation, et au regard de l'organisation et des institutions de l'État, que les intérêts des citoyens demeureront le mieux protégés.

Historique des structures étatiques

Des concepts comme l'État-nation, la société civile, l'État, le gouvernement et la gestion publique appartiennent au domaine politique de la société, alors que les marchés, les entreprises et les consommateurs relèvent du monde économique. Bien que ces deux sphères soient intimement liées, il importe de les distinguer lorsqu'on cherche les caractéristiques qui définissent le nouvel État et la nouvelle gestion publique. Ces caractéristiques seront essentiellement politiques, car elles résultent de conflits, des arguments, et des compromis de qui participent les gens au quotidien. Elles englobent des décisions prises par les citoyens dans le domaine de la société civile et, finalement, par les politiciens et les fonctionnaires dans le domaine étatique lui-même, afin de créer et de réformer les institutions, d'organiser l'appareil de l'État et de façonner son administration publique. Quoiqu'il en soit, parmi ces caractéristiques, il en est une — l'efficacité — qui semble constituer la pierre angulaire du raisonnement économique, mais qui joue aussi un rôle essentiel dans le nouvel État et la nouvelle gestion publique.

La politique est l'art de d'assurer la légitimité et de diriger l'État, au moyen d'arguments, de persuasion et de compromis, au lieu de la force pure. Alors que, dans les marchés, les producteurs et les consommateurs cherchent à maximiser leurs intérêts, en politique, il faut — en plus — tenir compte des valeurs. Les marchés mettent presque automatiquement en jeu un mécanisme concurrentiel qui alloue les ressources et distribue les avantages avec une efficacité relative alors, que dans la sphère politique, rien n'est automatique ni acquis : tout passe par des décisions qui ne sont pas « nécessaires » puisqu'elles supposent un choix, qu'elles répondent à des intérêts ou réfèrent à des principes moraux et que, dans un régime démocratique, elles sont la manifestation de la volonté des citoyens exprimée dans les débats publics.

La transition historique des sociétés traditionnelles aux sociétés modernes et des économies précapitalistes aux sociétés capitalistes s'est faite dans le domaine économique et politique ou, de façon plus générale, dans le domaine social. Les tribus sont devenues empires ou villes-États ; plus tard, les villes-États et les fiefs sont devenus les États-nations modernes. Au sein de chaque société, les régimes politiques ont passé, souvent de façon cyclique, de formes de gouvernement autoritaires à des gouvernements plus démocratiques, de monarchies à républiques, d'oligarchie à aristocraties. Avec l'arrivée du capitalisme, le changement politique cesse d'être cyclique et gagne direction : progress, d'accord avec les philosophes illuministes ; rationalisation, selon Weber, développement économique et démocratisation auto-sustentés selon mon avis : le capitalisme et la démocratie ont montré jusqu'à l'instant qu'ils peuvent se soutenir et s'améliorer eux-mêmes.

Je ne peux parler d'un nouvel État sans faire référence à un État précédent. L'État est né autoritaire et patrimonial, aux seizième et dix-septième siècles: un État absolu dans des monarchies absolues. Au dix-neuvième siècle, l'État s'est fait libéral et bureaucratique: l'État libéral a imposé l'État de droit et assuré la concurrence entre les entreprises, tout en demeurant autoritaire en n'accordant pas le droit de vote aux pauvres et aux femmes. (Veuillez noter que j'utilise le terme « libéral » dans le sens européen et brésilien, et non dans son sens américain, ou ce mot en est venu à signifier « progressif », presque « social-démocrate ».) Au vingtième siècle, l'État s'est fait successivement libéral-démocratique puis social-démocratique (ou État-providence), tout en demeurant bureaucratique. Aujourd'hui, le nouvel État se veut social-libéral et managérial.

Tableau 1: Types Historiques d'État et de Gestion de l'État

Selon le Régime Politique	Selon la Gestion de l'État
État absolu	Administration patrimoniale
État libéral	Administration publique bureaucratique
État libéral-démocratique	Administration publique bureaucratique
État-démocratique (providence)	Administration publique bureaucratique
État social-libéral (démocratique)	Administration publique managériale

Lorsque je parle des différents types d'État — absolu, libéral, libéral-démocratique, social-démocratique et social-libéral —, l'épithète qui définit l'État renvoie à la nature fondamentale des institutions étatiques ou du régime politique. Lorsque je parle d'administration patrimoniale, bureaucratique et managériale, je fais référence à la façon dont l'organisation de l'État est gérée. L'organisation de l'État et l'administration publique sont aussi censées suivre l'évolution des institutions de l'État. À la place du mot « État », je devrais dire « régime politique », mais les régimes politiques incluent la société civile. Je pourrais dire « gouvernement » mais, puisque la tradition anglo-américaine méconnaît souvent le concept d'État et incluse dans le concept de gouvernement le processus de gouvernance, le groupe de politiciens et de hauts fonctionnaires que dirige l'État, ainsi que l'organisation et les institutions étatiques, je préfère réserver ce mot pour les deux premières significations.

L'émergence de l'État absolu a posé la question de la distinction entre le domaine public et le domaine privé. L'État libéral a « résolu » la question par des révolutions constitutionnelles et libérales (les révolutions en Angleterre, aux États-Unis et en France) et par la réforme de la fonction publique. Le premier type d'État établissait l'État de droit ; dans le second, l'administration publique bureaucratique a remplacé l'administration patrimoniale. Cependant, le régime politique est demeuré autoritaire. Pour sa part, l'État libéral-démocratique a surmonté l'autoritarisme, mais a posé la question de la justice sociale. L'État social-démocratique a tenté de répondre à la question des droits sociaux et de résoudre le problème de l'égalité des chances, mais il a échoué dans un monde où l'efficacité économique se fait toujours plus impérieuse. L'État social-libéral demeure axé sur la justice sociale, alors qu'il vise à répondre aux lacunes dans la prestation des services sociaux et scientifiques.

Il importe d'observer que ces formes historiques d'État ou de régime politiques, ne doivent pas être vues comme des étapes de développement politique nécessaires et bien définies dans tous les pays démocratiques. Il ne faut pas croire non plus que chaque forme d'État venait résoudre le problème posé par le précédent. Ces formes d'État ne sont qu'un simple moyen d'expliquer l'évolution de la gouvernance au fil du temps, en utilisant comme paramètres les pays de l'Europe occidentale comme la France et l'Angleterre, qui sont si différents l'un de l'autre, mais qui ont tellement de caractéristiques en commun. De toute évidence, la nouvelle structure étatique ne venait pas résoudre le problème posé par la précédente, mais, d'une certaine façon, elle y faisait face et y déployait les efforts nécessaires

pour le résoudre.

L'émergence de la démocratie

Lorsque je fais référence aux concepts de « nouvel État » et de « nouvelle gestion publique », je pense au processus par lequel ces institutions ont évolué au sein de chaque État-nation au fil du temps. Je pense au processus de développement mutuel par lequel les institutions créées dans un pays sont reprises et adaptées par d'autres pays depuis l'établissement des républiques grecque et romaine. Je pense aux guerres et aux révolutions qui ont tantôt stimulé tantôt freiné le développement économique et politique. Je pense au progrès technologique et aux transformations économiques qui, associés à l'évolution politique, ont mené à l'émergence du capitalisme et, plus tard, à la démocratie et, par conséquent, à un développement économique et politique soutenu et en constante amélioration.

Nous pouvons aussi considérer sous un autre angle ce processus historique — qui, dans le cas présent, commence avec les républiques grecques — en y voyant un processus de transition de la ville-État au vaste État moderne, de la *civitas* à la société civile. En un premier temps, dans la république grecque, un petit groupe de citoyens d'une ville-État — la *civitas* — constituait le gouvernement, sans l'intervention d'un appareil étatique. En un deuxième temps, les grands États-nations modernes émergent, avec le capitalisme, tout en demeurant autoritaires, sous la direction d'élites détenant le pouvoir politique et financier. Enfin, en un dernier temps, vient la démocratie, dans laquelle une vaste société civile remplace la *civitas*. Dans la république grecque, les citoyens exerçaient directement le pouvoir gouvernemental. Aujourd'hui, les citoyens, agissant comme des particuliers, s'occupent de leurs intérêts privés et chargent des politiciens et des bureaucrates professionnels de constituer l'organisation de l'État et d'assumer les fonctions du gouvernement. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils aient relégué la politique au second plan. Au contraire, peu à peu les citoyens actifs s'organisent, prennent part aux débats au sein de la société civile, augmentent son nombre en relation à la population totale, et, pourtant, exercent une influence de plus en plus forte.

L'augmentation du nombre de personnes participant aux entités politiques a supposé un compromis. Plus ce nombre a augmenté, plus les valeurs républicaines traditionnelles, exprimées par une participation entière à la vie politique, ont perdu du terrain. Les citoyens grecs et romains plusieurs fois étaient aussi soldats et tiraient la plus grande part de leur revenu du contrôle de l'État, alors que les citoyens des sociétés capitalistes modernes tirent leur revenu de leurs activités privées. En payant des impôts, ils engagent des représentants, qu'ils chargent des rôles politiques et militaires. C'était le début de la démarcation entre le domaine public et le domaine privé.

Cette évolution a ceci de « mauvais » qu'elle a fait en sorte que la *civitas* — le regroupement de citoyens — a perdu de son sens politique, que la vie politique est devenue progressivement le monopole d'une classe de représentants aristocrates et bureaucrates. Elle a eu ceci de « bon » qu'elle a signifié la fin du patrimonialisme, du mélange du patrimoine privé et du patrimoine public.

Avec l'expansion du capitalisme, l'État libéral a permis la protection des droits civils et l'établissement de l'État de droit, mais demeurait loin de la démocratie et plus encore de la justice sociale. Cependant, la démocratisation était en puissance, à mesure que le capitalisme s'est affirmé comme mode de production dominant et que le pouvoir politique a perdu son origine divine. La *civitas* n'existait plus mais, en contrepartie, est apparue progressivement une vaste société civile, qui l'a remplacée.

Deux événements historiques ont ouvert la voie à la démocratie. D'une part, la montée du capitalisme a changé le mode de répartition de l'excédent économique, qui a cessé de dépendre du contrôle de l'État, pour dépendre de plus en plus des profits réalisés sur le marché : les régimes autoritaires ont cessé d'être la condition de survie de la classe dirigeante. D'autre part, au dix-septième siècle, lorsque Hobbes a formulé le concept révolutionnaire de contrat social, la légitimation divine des dirigeants politiques a été fortement ébranlée. Après Hobbes, Locke, Voltaire, Rousseau, l'idéologie voulant que le pouvoir monarchique soit d'origine divine a perdu de sa crédibilité. Le contrat social, d'abord envisagé comme l'abandon du pouvoir au monarque, a été considéré plus tard comme la délégation

du pouvoir aux dirigeants politiques. Le pouvoir politique était délégué par une nouvelle entité politique : le peuple — entité amorphe au départ, mais qui a lentement pris forme, à mesure que les sujets sont devenus citoyens et qu'ils se sont organisés eux-mêmes pour former une société civile.

Ces deux événements historiques ont ouvert la voie, à la fin du dix-neuvième siècle et au début du siècle suivant, à la formation des premières démocraties modernes. Une deuxième génération de regroupements démocratiques a vu le jour après la Deuxième guerre mondiale, parmi les pays vaincus — l'Allemagne, le Japon et l'Italie. Il est clair que dans ces pays, le retard dans la transition vers la démocratie est lié au niveau de développement économique d'alors. La guerre a été l'une des conséquences de ce retard et, en bout de ligne, l'outil qui a permis de le combler. Une troisième génération de regroupements démocratiques émerge aujourd'hui dans les pays les plus avancés d'Amérique latine, comme le Brésil et le Mexique. Remarquez que je parle de regroupements démocratiques et non de transitions démocratiques car, bien souvent, les transitions démocratiques sont artificielles, accordées de façon formelle par les élites locales autoritaires ou imposées par des pays étrangers, alors que les regroupements, s'ils doivent avoir lieu, sont intimement liés au tissu économique et social.

Les premières démocraties libérales qui aient affirmé les droits politiques, au début du vingtième siècle, étaient encore en voie de regroupement, mais étaient déjà en train de se transformer, notamment en Europe et au Canada, en régimes à caractère social-démocratique, en démocraties dans lesquelles l'État est censé protéger les droits sociaux et promouvoir le développement économique. L'État social-démocratique est devenu le régime dominant chez les pays développés après la Deuxième guerre mondiale. Il s'est entièrement établi en Europe occidentale, au Canada et en Australie, mais demeure incomplet aux États-Unis, malgré la richesse existante. On essaie de l'établir depuis longtemps en Amérique latine, sans grand succès, en raison du faible niveau de développement économique. Une bonne gestion publique — le développement politique — n'est pas en relation directe avec le développement économique, de sorte qu'un pays comme les États-Unis, qui a connu tant de succès au niveau économique, est en retard sur les plans social et politique. Par ailleurs, la volonté d'arriver à une meilleure gestion publique que ne le laisse espérer le revenu par habitant représente grand défi que peu de pays en développement ont su relever.

La persistance de l'administration publique bureaucratique

C'est cet État social-démocratique (incomplet) que j'appelle «l'ancien État» en relation à un «nouveau État» que nais. La thèse que je soutiens aujourd'hui est que cet État social-démocratique commence à faire place, non à un État néo-libéral ni ultra-libéral, comme a pu laisser présager la récente vague de conservatisme, mais à l'État social-libéral. Au vingt et unième siècle, la démocratie ne sera ni neo-libérale ni sociale-démocratique, mais bien sociale-libérale.

En affirmant cela, je prétends qu'à mesure que progressera la démocratie, l'État s'intéressera davantage, et non moins, à la justice et à l'équité sociale et que, pour la première fois de l'Histoire, il se préoccupera d'offrir des services de façon efficiente. Ce phénomène s'observe déjà dans les pays plus avancés ainsi qu'au Brésil: l'administration publique bureaucratique se transforme progressivement en gestion publique; pour être plus efficaces, les gestionnaires publics acquièrent plus d'autonomie, ce qui entraîne, en contrepartie, une plus grande reddition de comptes au niveau politique. Par conséquent, les cadres supérieurs de la fonction publique qui, jusqu'à présent, n'étaient vus que comme des techniciens responsables devant les politiciens élus, sont maintenant considérés comme des hommes et des femmes politiques directement responsables devant la société.

Quelles preuves et quels arguments puis-je avancer pour étayer mes dires? Avant de répondre à cette question, je tiens à souligner un fait, soit la persistance de l'administration publique bureaucratique. L'évolution politique est censée s'accompagner de changements dans l'administration publique. La gouvernance est un processus dynamique permettant l'évolution politique et par lequel la société civile, l'État et le gouvernement organisent et gèrent la vie publique. Elle suppose la correspondance en termes de «niveaux de qualité» des instances qui la composent. La façon dont les gens s'organisent et manifestent leur volonté dans l'espace public — en d'autres termes, la vigueur de la société civile —, la qualité des institutions d'État, l'efficacité des institutions chargées de l'application de la loi

ainsi que l'efficacité de l'appareil étatique sont, ou devraient être, des variables hautement corrélatives.

Or, il nous faut reconnaître que l'administration publique bureaucratique, malgré son inefficacité, son incapacité à s'adapter à la seule dimension et à la complexité croissante des services publics, s'est montrée plus persistante que cette hypothèse de la corrélation entre les instances politiques ne le laissait deviner. Au moment où le régime politique est passé d'autoritaire à libéral, l'organisation de l'État est passée de patrimoniale à bureaucratique, comme il se devait. Cependant, par après, pendant que le régime politique se faisait successivement libéral-démocratique puis social-démocratique, l'administration publique est demeurée pratiquement inchangée.

Les réformes des fonctions publiques qui, au dix-neuvième siècle, ont modifié l'administration de l'État, la faisant passer d'un régime patrimonial à une administration publique bureaucratique, ont été des événements politiques (et techniques) majeurs, qui ont entraîné le remplacement des monarchies absolues par l'État libéral (et constitutionnel). L'enracinement de l'État de droit et la distinction entre les patrimoines public et privé rendaient nécessaire la mise en place d'un groupe professionnel de bureaucrates. C'est cette démocratie que Max Weber a si finement définie et analysée, au début du vingtième siècle, avec, pour modèle, l'État allemand pré-démocratique et quasi-libéral.

Depuis les années 1930, l'État libéral-démocratique s'est changé graduellement en État social-démocratique mais, encore une fois, le changement de régime politique ne s'est pas traduit par un changement d'administration publique. Celle-ci est demeurée bureaucratique. En réalité, la transition d'un État démocratique à un État social-démocratique a entraîné une nouvelle affirmation et un élargissement du système bureaucratique. Plutôt que de restreindre l'administration publique bureaucratique aux activités exclusives de l'État, on a engagé de nouveaux bureaucrates et étendu son activité aux services sociaux et scientifiques. Elle a aussi englobé les services publics et, dans certains cas, même les entreprises, car on en est souvent venu à considérer les employés des sociétés d'État comme des employés de l'État.

La définition de la fonction publique a été considérablement élargie. Dans les États libéraux et libéraux-démocratiques, seuls les magistrats, les procureurs, les militaires, le personnel de la police, les percepteurs d'impôts, les vérificateurs et les décideurs étaient considérés comme employés de l'État. Ils exécutaient des activités exclusives à l'État. Dans les États sociaux-démocratiques et les États-providence, les enseignants en éducation fondamentale, les professeurs d'université, les médecins et les infirmiers travaillant dans les hôpitaux, les musiciens d'orchestre symphonique, les conservateurs de musée, les travailleurs sociaux oeuvrant dans des organismes d'assistance sociale, les ingénieurs et les gestionnaires des services et des transports publics ainsi que les concierges, les employés de bureau et les gestionnaires de toutes ces organisations et des organisations de l'État même, étaient tous considérés comme des employés de l'État. Ce changement a été particulièrement marquant dans les pays comme la France et l'Allemagne, où les institutions sociales-démocratiques étaient plus avancées.

L'État social-démocratique a constitué un progrès important par rapport à l'État libéral-démocratique. Alors que l'État social-démocratique n'assurait que les droits civils, l'État social-démocratique garantissait, de plus, les droits sociaux, c'est-à-dire l'instruction de base, les soins de santé, un revenu minimum et un régime de pension pour tous. C'est pourquoi, lorsque nous comparons encore une fois des pays qui ont mené à terme la transition vers l'État social-démocratique — comme la France, l'Allemagne et le Canada — aux États-Unis, qui n'a pas été en mesure de le faire, nous voyons que la répartition du revenu est plus équitable dans les trois premiers pays et que les droits sociaux y sont mieux assurés. Malgré l'immense richesse des États-Unis, près de 40 millions d'Américains n'ont pas accès aux soins de santé, environ 13 % de la population américaine vit sous le seuil de la pauvreté, contre autour de 5 % dans les pays sociaux-démocratiques. Si la qualité d'un régime politique — ou de la gouvernance démocratique — se mesure en fonction de sa capacité à assurer les quatre éléments essentiels dans les sociétés modernes, soit l'ordre social, la liberté, la justice sociale et le bien-être, il ne fait pas de doute que les pays sociaux-démocratiques jouissent d'un régime politique supérieur à celui des États-Unis.

Cependant, on fait souvent valoir qu'à défaut d'être juste, le système économique américain est plus efficace que le système social-démocratique: il produit davantage de richesse. Cet argument ne me convainc pas. Il faut noter que, depuis la Deuxième guerre mondiale, et seulement au cours de la dernière décennie, l'économie américaine s'est

développée plus rapidement que celle de la France et de l'Allemagne. Pourtant, des idéologues ultra-libéraux ont vu dans ce seul indice la confirmation de leurs préconceptions idéologiques: la supériorité économique de l'État libéral-démocratique par rapport à l'État social-démocratique. Il est vrai qu'une réglementation excessive des affaires et du travail, dans l'État social-démocratique, peut affaiblir la concurrence et inciter des gens à ne pas investir de grands efforts dans le travail. Par ailleurs, il est clair également que dans, les sociétés plus égales, comme les sociétés sociales-démocratiques, la coopération favorise le travail efficace, une assurance sociale plus forte stimule l'acceptation de l'innovation, et — ce qui importe davantage — assure la légitimité des gouvernements qui, par conséquent, ne sont pas forcés d'adopter des politiques populistes explicites ou déguisées pour s'assurer du soutien populaire.

Le nouvel État social-libéral

Notre exposé s'intéresse aux changements institutionnels qui agissent sur la saine gouvernance. Dans l'administration publique bureaucratique, les grandes préoccupations politiques portaient sur l'ordre social et l'efficacité administrative. Dans le nouvel État en émergence, on conçoit que la stabilité politique et l'efficacité de l'État dans l'application de la loi aient atteint un niveau raisonnable: les grandes préoccupations politiques concernent maintenant la responsabilité démocratique et l'efficacité administrative, soit d'appliquer aux services publics l'efficacité économique que les marchés confèrent à la production de biens et de services, tout en conservant leur caractère public.

Nous avons vu que l'État social-démocratique a incroyablement élargi le concept et la portée de la fonction publique. Cependant, cette nouvelle portée s'est avérée inefficace, en ce qu'elle n'a pas permis l'application de moyens plus efficaces d'arriver à ses fins. La garantie d'une prestation des services publics et l'assurance des droits sociaux représentent des rôles légitimes de l'État, mais cela ne signifie pas que l'État doive s'en charger directement. Nous savons combien il est difficile de viser l'efficacité dans l'appareil de l'État qui, intrinsèquement, se préoccupe davantage de l'efficacité du pouvoir étatique.

Dans le cas des services publics, la solution réside dans la privatisation, recommandée dans la mesure où l'activité ne constitue pas un monopole naturel ni m'implique d'importantes rentes ricardiennes. En pareil cas, le service public doit demeurer propriété de l'État et être administré comme une entreprise. Pour ce qui est des services sociaux et scientifiques qui, en principe, devraient être entièrement financés par la société, le problème est plus complexe. Comment devrait-on les assurer? En général, l'État en confie la prestation à des organismes non gouvernementaux et les contrôle par un mélange de contrats de gestion et de concurrence dirigée assorti d'un mécanisme de contrôle social.

Le nouvel État social-libéral répond à ce problème. Ce n'est pas l'État ultra-libéral dont rêvait la nouvelle aile conservatrice ou la nouvelle droite. Ce n'est pas l'État minimal qui ne ferait que garantir les droits de propriété et les contrats. Il n'est même pas plus petit que l'ancien État social-démocratique, si l'on mesure la taille de l'État par le fardeau fiscal, c'est-à-dire par le revenu de l'État par rapport au PIB. Ainsi mesuré, l'État ne tend pas à se réduire, au contraire: il grossit modérément, car les coûts de l'éducation et de la santé tendent à augmenter par rapport aux coûts moyens, et doivent être financés par des impôts augmentés.

Le nouvel État est démocratique. Pourquoi ne pas l'appeler social-libéral? Il est social en ce qu'il favorise les droits sociaux. Il est libéral en ce qu'il mise sur les marchés et la concurrence davantage que ne l'a fait l'État social-démocratique.

Permettez-moi d'explorer plus en détail ces deux avenues. L'État social-libéral est social, car il maintient intégralement les engagements sociaux pris par l'État social-démocratique. Pourquoi? Je n'explique pas ce constat par des motifs normatifs, mais en observant le comportement électoral des pays développés. Je constate que les citoyens de ces pays continuent de s'attendre et de demander à ce que l'État fournisse des services sociaux publics. Les citoyens sont peut-être individualistes, et n'aiment sûrement pas payer des impôts, mais ils s'attendent à ce que

l'État garantisse leurs droits sociaux.

Pourquoi en est-il ainsi ? Est-ce bien rationnel ? Ne serait-il pas préférable de payer moins d'impôts et de laisser à chacun le loisir de régler ces questions, comme le voudraient les ultra-libéraux et les conservateurs? Il ne conviendrait pas d'examiner ici cette question en profondeur. J'ai simplement observé que les tentatives visant à éliminer les droits sociaux n'ont pas reçu d'appui politique et ont échoué dans les pays démocratiques. L'échec du ultra-libéral *Contract with America*, aux États-Unis, dans les années 1990, illustre ce phénomène. Les gens sont peut-être individualistes, mais pas au point d'accepter que les biens et services essentiels — comme l'instruction de base, les soins de santé, le revenu minimum et un régime de pension minimal — ne dépendent seulement de leur propre revenu, de leurs propres épargnes ou de leur propre assurance privée.

Le débat idéologique entre la gauche et la droite, entre les progressifs et les ultra-libéraux, va sûrement continuer, mais la vague ultra-libérale amorcée à la fin des années 1970 est sûrement terminée. L'alternance du pouvoir entre les coalitions de gauche et de droite va continuer de définir les démocraties, mais on ne connaîtra sûrement pas un retour à la libérale-démocratie du dix-neuvième siècle et du début du vingtième.

Si l'engagement de la société à l'égard des droits sociaux est maintenu dans l'État social-libéral, en quoi cette forme d'État diffère-t-elle de l'État social-démocratique? C'est que, en comparaison de celui-ci, le nouvel État repose beaucoup plus sur les marchés ou sur une concurrence dirigée. Plus que cela, l'État social-libéral «croît» en la concurrence, qui n'est pas perçue comme opposée à la coopération, alors que l'État social-démocratique compte davantage sur la coopération et la planification que sur la concurrence.

Cette confiance dans les marchés et dans la concurrence se manifeste de deux façons. D'abord, par le rejet de l'idée de l'État en tant que producteur de biens et de services pour le marché. L'appui à la privatisation d'entreprises d'État concurrentielles repose sur ce concept. Ensuite, par l'affirmation que les activités non exclusives de l'État, comme les services sociaux et scientifiques, qui ne sont pas essentiellement monopolistiques, ne sont pas censées être exécutées directement par l'État. Elles devraient être financées par lui, bien sûr, mais être exécutées par voie de concurrence par des organismes sans but lucratif ou des organisations publiques autres que des sociétés d'État.

Je vais développer brièvement ces deux points. Les entreprises, propriétés de l'État, sont une caractéristique typique de l'État social-démocratique. Dans un État social-libéral, seuls les monopoles naturels peuvent demeurer propriétés de l'État. L'État n'intervient pas dans les secteurs de concurrence. Dans les domaines où la concurrence est possible mais imparfaite, la réglementation remplacera en partie la concurrence. Ainsi, le processus de privatisation qui se manifeste dans le monde depuis les années 1980 est une indication claire de l'émergence d'un État social-libéral.

Toutefois, la foi dans les marchés et l'adoption de la privatisation ne signifient pas que, dans l'État social-libéral, l'État abandonne ses rôles économiques à court terme d'assurer la stabilité macroéconomique et de modérer le cycle économique et celui, à long terme, de promouvoir le développement économique.

Contrairement à ce que prévoyaient les ultra-libéraux, par exemple, la privatisation ne s'accompagnera pas de la déréglementation. On a reproché à l'État social-démocratique de réglementer l'économie à outrance, ouvrant ainsi la voie à la recherche du profit. On a donc cru qu'il était temps de passer à la déréglementation tous azimuts. Or, c'est là une vision simpliste et erronée. Rien ne permet de croire que la réglementation perdra du terrain. Il est vrai que, dans certains cas, la déréglementation a été excessive et devait être freinée. Cependant, dans l'État en émergence, la tendance générale sera de continuer à favoriser l'intensification plutôt que la réduction de la réglementation, notamment parce que la concentration d'entreprises tend à restreindre la compétitivité des marchés, mais surtout du fait que, à mesure que progressent la science et la technologie et que se complexifient les problèmes sociaux, les marchés seuls ne parviennent pas à résoudre adéquatement les nouvelles difficultés. Les citoyens se tournent vers la réglementation pour assurer les soins de santé et protéger l'environnement, le patrimoine public et la concurrence même. Une bonne gouvernance repose sur des institutions meilleures et englobantes, qui supposent davantage de réglementation.

Une deuxième raison expliquant pourquoi le nouvel État est non seulement social mais aussi libéral réside dans sa façon d'offrir les services publics. Le nouvel État tend de plus en plus à faire exécuter en sous-traitance les services sociaux et scientifiques, cela pour trois raisons. D'abord, parce que les impératifs d'efficacité, ou de réduction des coûts, s'imposent de plus en plus à mesure que ces services prennent de l'ampleur. Ensuite, parce que les exigences en matière de reddition de comptes au niveau politique s'accroissent de façon proportionnelle. Enfin, parce que, bien que l'efficacité constitue un objectif très difficile à atteindre lorsque l'État offre directement le service, cela devient relativement facile lorsque le service est exécuté en sous-traitance par des organismes à but non lucratif qui se font concurrence.

C'est pour cette dernière raison que, dans le nouvel État, seules les activités qui, de par leur nature, relèvent exclusivement de l'État et qui sont donc monopolistiques, demeureront intégrées à l'appareil étatique. Même dans ces activités, la nouvelle gestion publique vise l'efficacité, mais connaît les restrictions en jeu. La stratégie managériale consiste à établir une forme de contrat de gestion définissant un plan stratégique et des indicateurs de rendement. Toutefois, il n'est pas aisé de définir ces indicateurs de façon claire et précise.

Si l'activité n'implique pas le pouvoir de l'État, une concurrence dirigée — la création de quasi-marchés — représente une voie beaucoup plus efficace vers l'efficacité et la reddition de comptes au niveau politique. Il serait insensé de considérer cette activité comme un monopole d'État et d'utiliser les employés de l'État pour l'accomplir. L'approche sensée — et adoptée par un nombre grandissant de démocraties avancées — consiste à confier la prestation des services sociaux et scientifiques à des organisations à but non lucratif en situation de concurrence. Ainsi, les services seront plus efficaces et les citoyens auront plus de choix. Au cours des dernières années, c'est en constatant qu'il était plus efficace d'offrir certains services en sous-traitance que l'État a décidé d'adopter cette approche en ce qui concerne la construction, les transports, la restauration, le traitement des données et les communications. Depuis les années 1990, l'État tend de plus en plus à offrir en sous-traitance les services sociaux et scientifiques aux organisations à but non lucratif, plutôt que de les offrir directement.

La concurrence n'est pas nécessairement synonyme de marchés et peut certainement exister sans la notion de profit. Les écoles, les universités, les hôpitaux, les musées, les orchestres symphoniques peuvent se faire concurrence non pas pour le profit, mais pour la reconnaissance et l'évaluation positive des experts, des pairs et des citoyens-clients. Aux États-Unis, et plus récemment en Grande-Bretagne, les universités, par exemple, sont essentiellement contrôlées de cette façon.

Lorsque, dans la société civile, les citoyens s'organisent au sein d'ONG ou de comités de citoyens afin de contrôler les organismes d'État et les services offerts en sous-traitance, c'est là une manifestation d'un contrôle social. L'établissement de contrats de gestion et la définition d'indicateurs de rendement constituent un contrôle managérial, dans son sens strict. Lorsqu'il est possible de faire des évaluations et des comparaisons, nous parlons de concurrence dirigée. Lorsque les évaluateurs sont les clients eux-mêmes, nous sommes en présence d'un quasi-marché.

Toute forme de concurrence favorise la qualité et une plus grande efficacité des services. En général, la concurrence dirigée va favoriser la sous-traitance. Les contrats de sous-traitance peuvent prendre bien des formes. Ils peuvent être explicites ou implicites. Ils exigent toujours une transparence et une évaluation par les clients, les pairs ou les experts. Les politiciens et les cadres supérieurs de la fonction publique chargés d'affecter des fonds pour l'exécution de ces services doivent rendre compte au même titre que les institutions qui reçoivent ces fonds.

Ce qu'il importe de noter est que la sous-traitance et la concurrence dirigée font que les organisations qui offrent les services ont la possibilité de devenir plus autonomes — c'est-à-dire, de se libérer du contrôle bureaucratique traditionnel — et donc, d'être plus efficaces. De plus, cette approche permet qu'elles se sentent plus responsables à l'égard de la société, qui les finance, et plus responsables du fait que la concurrence dirigée constitue un système de contrôle puissant. Des indicateurs de rendement et un système d'encouragement émergent de la concurrence — par la comparaison du rendement d'organisations concurrentes — plutôt que d'être établis de façon arbitraire. Plus responsables aussi parce que la prestation des services par des agences autonomes tend à habiliter les organisations

et les comités intervenant dans le contrôle social.

Pour quelle raison l'État social-libéral établirait-il des contrats de sous-traitance avec des organisations à but non lucratif pour la prestation des services sociaux et scientifiques plutôt que de recourir aux entreprises commerciales habituelles ? Essentiellement parce que, dans le cas des soins de santé et de l'éducation, les organismes à but non lucratif conviennent mieux à des questions aussi cruciales et délicates, qui concernent des droits humains essentiels. Les entreprises commerciales ont pour objectif d'accumuler des profits alors que les organisations à but non lucratif — ou, comme je préfère les appeler, des organisations publiques autres que les sociétés d'État — sont plus aptes à se faire concurrence pour des objectifs d'excellence et de reconnaissance. Or, dans les domaines social et scientifique, c'est ce type de concurrence qui importe. Bien qu'elles obéissent à des règles privées et non à des lois publiques, les organisations à but non lucratif sont « publiques » parce qu'elles visent directement l'intérêt public et parce qu'elles ne dépendent pas du principe libéral classique qui légitime les entreprises commerciales, c'est-à-dire: « si chacun défend ses propres intérêts, la concurrence du marché garantira automatiquement l'intérêt public ». C'est un principe essentiel à la compréhension du rôle de la concurrence économique dans le capitalisme, mais un principe inadéquat lorsqu'il s'agit de l'appliquer aux marchés considérés imparfaits et à plus forte raison lorsque les critères de concurrence ne sont pas d'abord d'ordre économique. La légitimité des organisations oeuvrant dans les secteurs social et scientifique vient de leur engagement à l'égard de valeurs: valeurs humaines, valeurs publiques.

La nouvelle gestion

J'espère avoir maintenant clairement établi les principales caractéristiques du nouvel État social-libéral en émergence au vingt et unième siècle. En comparaison avec l'État social-démocratique, l'État social-libéral se fondera davantage sur les marchés et la concurrence dirigée, mais maintiendra l'engagement à l'égard des droits sociaux. En matière de relations économiques, il sera moins protectionniste mais, puisque son pouvoir et sa légitimité lui viennent de l'État-nation, il demeurera activement engagé dans les politiques commerciales et technologiques afin de protéger le capital et la main-d'oeuvre nationaux.

La mondialisation rend les États-nations plus interdépendants et renforce les marchés des biens et des services, des capitaux et des technologies. Chaque jour, les marchés s'emparent de nouveaux secteurs de l'économie et renforcent leur emprise sur les anciens. Mais cela ne signifie pas que le domaine politique perd du terrain ou que les décisions politiques perdent leur pertinence. Au contraire, le caractère stratégique des décisions politiques et la nécessité qu'elles soient prises en charge de façon plus autonome par les hommes politiques et hauts serviteurs gouvernementaux augmentent à mesure que se complexifient la société et les marchés et que la société civile se fait plus exigeante et plus apte à exercer un contrôle social.

Nous avons vu qu'une réponse managériale à cette complexité et à cette interdépendance grandissantes requiert toujours une plus grande autonomie et une meilleure reddition de comptes de la part des gestionnaires publics. De même, nous pouvons imaginer une réponse plus strictement politique au même problème. Dans le nouvel État, les représentants publics devront être politiques et républicains.

D'abord, le représentant public sera plus politique. Le cadre supérieur de la fonction publique est souvent vu comme un bureaucrate et un technicien. Cela ne changera pas, dans le sens qu'il est un professionnel possédant des connaissances techniques ou organisationnelles. Toutefois, l'idée du bureaucrate neutre, qui ne fait qu'exécuter la loi ou suivre des politiques établies par les politiciens élus — concept central dans l'administration publique bureaucratique — n'a plus de sens maintenant. Parmi les représentants publics, nous pouvons encore distinguer les politiciens élus des cadres supérieurs, mais ils sont tous politiciens et ils sont tous décideurs, participant directement à la définition et au fonctionnement des institutions politiques. Lorsque j'affirme que les cadres supérieurs sont censés être plus autonomes, je veux dire qu'ils sont censés prendre des décisions et exercer un certain pouvoir discrétionnaire, abhorré par le libéralisme classique et la théorie bureaucratique (administrative). À mesure que se transformeront leurs rôles, ils devront remplacer l'éthique bureaucratique traditionnelle fondée sur la discipline par une éthique de la responsabilité. Ils devront rendre compte à la société, à mesure que leur rôle délaissera son

caractère technique au profit d'une dimension « politique ».

Dans les démocraties contemporaines, les politiciens élus vont continuer d'exercer le pouvoir central et d'assumer la plus grande part de responsabilité. Ils continueront de rendre compte du processus politique aux citoyens, qui auront le choix de ne pas les réélire. Cependant, ils ne peuvent être tenus seuls responsables de l'énorme pouvoir politique qu'implique l'État moderne. Alors que les politiciens élus évoluent dans un contexte de partisannerie et bien qu'ils aient à défendre l'intérêt public, ils sont aussi censés représenter les intérêts d'un groupe ou d'une région. Les hauts fonctionnaires partagent avec eux le pouvoir politique et doivent aussi, de façon normative, défendre l'intérêt public.

Ensuite, le gestionnaire public, comme les politiciens des démocraties avancées, sera censé être chargé de valeurs républicaines. Il ne lui suffit pas d'être un gestionnaire de valeur. Il doit aussi être démocrate, voué à la protection des droits civils et politiques. Il doit être social-démocrate, voué à la protection de la justice sociale ou des droits sociaux. Enfin, il doit être républicain, voué à la protection de l'intérêt général et des droits républicains.

Les droits républicains sont ceux que visent à garantir que le patrimoine public ne tombe pas sous le contrôle d'intérêts privés. En termes abstraits, les droits des citoyens remontent à la citoyenneté. Mais si nous les envisageons en termes historiques, comme nous le faisons dans le présent exposé, les droits républicains ont été les derniers droits à émerger et à faire l'objet d'une attention particulière dans la société. Comme l'a montré Marshall, les premiers droits ont été les droits civils. Puis, au dix-neuvième siècle, ce fut au tour des droits politiques. Enfin, la première moitié du vingtième siècle a vu s'affirmer les droits sociaux. L'émergence des droits républicains dans les démocraties modernes n'est devenue fait historique que dans le dernier quart du vingtième siècle, lorsque la protection du patrimoine public — l'environnement et les grandes recettes budgétaires — est devenue une question politique de premier plan. La corruption et le népotisme sont devenues de l'histoire ancienne. L'attention s'est portée alors sur des formes plus subtiles d'appropriation des ressources publiques. La recherche du profit ou la privatisation de l'État ont été dénoncées, à mesure qu'il devenait manifeste qu'il ne suffisait pas de protéger les citoyens contre le pouvoir abusif de l'État, mais qu'il fallait aussi protéger l'État contre les personnes puissantes et voraces.

Les droits civils et le libéralisme ont défendu haut et fort la protection de la personne par rapport à l'État; les droits républicains et le nouveau républicanisme demandent la protection du patrimoine public contre les personnes mal intentionnées. Le républicanisme est aussi vieux que la Grèce et Rome. Mais, dans les démocraties sociales-libérales modernes, un nouveau républicanisme, un nouvel appel aux qualités républicaines dans la gouvernance de l'État sont devenus une exigence essentielle.

Le républicanisme ne vient pas remplacer l'État de droit, l'équilibre des pouvoirs, le contrôle judiciaire, l'examen parlementaire, la vérification publique et toutes les institutions établissant des régimes d'encouragement ou de pénalités, pas plus qu'il ne remplace les stratégies managériales visant à améliorer l'efficacité et la reddition de comptes de l'organisation étatique. Le républicanisme vient ajouter, et non soustraire.

Un nouvel institutionnalisme prône — comme le libéralisme classique et la théorie bureaucratique et administrative — que, pour gouverner, nous n'avons besoin que d'un bon régime d'encouragement institutionnel. La croyance dans les possibilités miraculeuses de la loi et certaines formes de vérification — la « reddition de comptes horizontale » — se compare au nouvel institutionnalisme et au libéralisme classique. Les deux visions misent sur une fonction publique indépendante et neutre, chargée d'appliquer la loi, bien qu'elles s'appuient sur des arguments différents. Les penseurs du libéralisme classique croyaient dans la loi, car leur plus grand défi a été d'établir l'État de droit. Les nouveaux institutionnalistes croient dans les institutions, parce qu'ils estiment qu'elles peuvent permettre d'établir le régime d'encouragement et de punition qui s'impose.

Le républicanisme moderne tient compte de l'État de droit et sait l'importance des institutions et des systèmes d'encouragement, mais il connaît aussi leurs limites. Pour ces raisons, il repose sur des représentants publics qui assument des valeurs civiques et qui sont voués à l'intérêt public. Ainsi, le républicanisme n'est pas utopique, mais ne fait que reconnaître que, dans les démocraties modernes, les électeurs exigent que les politiciens et les cadres

supérieurs de la fonction publique fassent montre de qualités républicaines.

Bien sûr, les politiciens et les employés de l'État ne répondront pas tous à cette demande politique. Cependant, j'estime qu'il y a maintenant une vaste tendance dans cette direction, car la démocratie porte en elle la capacité de s'améliorer. Les citoyens semblent parfois se désintéresser de la politique. Mais en étant plus instruits, mieux informés et en constatant l'importance cruciale d'une bonne gestion publique dans leur vie, ils sont en voie de mieux connaître leurs droits et obligations de citoyens, si ce n'est déjà fait.

Dans l'exposé que je viens de vous livrer, j'ai peut-être parfois adopté une approche normative, mais je ne parlais pas d'utopie. L'État social-démocratique, qui a connu son déclin au cours de notre existence, était déjà démocratique. Le nouvel État social-libéral en émergence le sera encore davantage et les citoyens membres de la société civile, ainsi que les représentants du gouvernement, devront pratiquer activement les valeurs libérales, sociales et républicaines.