

GOUVERNER L'ÉTAT-PROVIDENCE ET AU-DELÀ DES SOLUTIONS POUR UN MONDE COMPLEXE ET UN AVENIR INCERTAIN



Eeva Hellström | responsable senior en stratégie, Fonds d'innovation stratégique SITRA

Mikko Kosonen | président, Fonds d'innovation stratégique SITRA

Dans tous les pays de l'Union européenne, l'État-providence a fait l'objet d'un examen rigoureux à la suite de pressions budgétaires et de grandes évolutions de la société. Cette année, l'initiative **Vision Europe** a décidé de se pencher sur l'avenir de l'État-providence, avec pour objectif de formuler des recommandations stratégiques novatrices en vue de garantir la durabilité à long terme des systèmes nationaux de protection sociale. Ce Policy paper appartient à une série de quatre Policy papers rédigés dans le cadre du projet **Vision Europe** pour l'année 2015, et qui ont été présentés à l'occasion du Vision Europe Summit qui a lieu à Berlin les 17 et 18 novembre 2015.

Vision Europe est un consortium de think tanks et de fondations qui se sont regroupés en 2015 pour se pencher sur certains des défis les plus urgents pour les politiques publiques en Europe. Dans le cadre de recherches, de publications et d'un sommet annuel, ce consortium vise à proposer un forum de débats et à formuler des recommandations en vue d'améliorer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles tant au niveau national qu'europpéen.

Les organisations qui participent à **Vision Europe** sont : Bertelsmann Stiftung (Allemagne), Bruegel (Belgique), Calouste Gulbenkian Foundation (Portugal), Chatham House (RU), Compagnia di San Paolo (Italie), Institut Jacques Delors (France), The Finnish Innovation Fund Sitra (Finlande).

RÉSUMÉ

L'État-providence européen est confronté à de nombreux problèmes sociaux et économiques aigus (notamment l'aggravation des inégalités et de la pauvreté, l'augmentation rapide des flux de réfugiés, la croissance lente et la dette publique en hausse). Toutefois, lorsqu'on envisage l'avenir de l'État-providence, il faut également dépasser ces préoccupations immédiates. Ce Policy paper porte sur les besoins de renouvellement à long terme de l'État-providence et sur les méthodes de gouvernance permettant ce renouvellement.

Afin de relever les futurs défis sociaux, économiques et écologiques, l'Europe doit de plus en plus a) aspirer au bien-être durable (en plus de gérer les problèmes traditionnels de privation) et b) investir dans le bien-être durable (en plus d'indemniser les citoyens).

Dans le monde toujours plus indépendant et complexe dans lequel nous vivons, aucune grande réforme socio-économique à long terme ne peut se faire sans réviser en profondeur les méthodes de gouvernance de nos sociétés. Par conséquent, dans le cadre de la réforme des États-providence, la réforme de la gouvernance doit être définie comme prioritaire, au même titre que la réforme socio-économique.

La principale question de ce Policy paper est la suivante : **Comment peut-on réformer les méthodes de gouvernance de nos États-providence afin de mieux favoriser et investir dans le bien-être durable, et être ainsi plus compétitif sans compromettre des valeurs européennes fondamentales ?** En réponse à cette question, le Policy paper présente cinq ambitions de future gouvernance et fait des recommandations en fonction de ces dernières. Il s'agit des ambitions suivantes :

1. Créer des processus de renforcement des capacités de gouvernance aux niveaux national et européen pour garantir que les hommes politiques, les fonctionnaires et d'autres acteurs de la société essentiels pour l'État-providence ont une connaissance adéquate de la complexité et de l'interdépendance des problèmes sociaux, ainsi que des méthodes et outils de gouvernance nécessaires pour les gérer de façon stratégique et agile.
2. Élaborer des politiques sociales axées sur les phénomènes de société en vue de garantir des effets à long terme et la satisfaction des clients dans le cadre de la gestion d'enjeux transversaux stratégiques.
3. Renforcer l'assise démocratique de l'État-providence en explorant des innovations démocratiques qui vont au-delà de la démocratie représentative et des intérêts des générations actuelles.
4. Soutenir la transition de l'État-providence vers une société du bien-être, avec davantage de responsabilités communes et d'activités coordonnées par le secteur public, le secteur privé et les acteurs de la société civile pour obtenir les meilleures solutions dans leur ensemble.
5. Renforcer les fonctions d'ajustement social dans les mécanismes et domaines où l'UE jouit déjà d'une légitimité d'action, tout en préparant la définition d'orientations à long terme durables et légitimes pour la politique sociale au sein de l'UE.

En suivant ces ambitions et en adoptant les recommandations correspondantes, l'UE et ses États membres pourraient devenir des pionniers de la gouvernance moderne, ce qui permettrait d'investir dans le bien-être durable et de renforcer ainsi notre compétitivité !

En respectant des valeurs européennes fondamentales (par ex. la démocratie, le bien-être et l'égalité, ainsi qu'une économie de marché et le développement durable), les méthodes de gouvernance présentées dans ce Policy paper devraient également renforcer les fondements de nos sociétés.

Les changements proposés au niveau des méthodes de gouvernance nécessitent de nouvelles façons de penser et l'adoption de nouvelles pratiques quotidiennes. Naturellement, elles feront également des gagnants et des perdants. Par conséquent, l'annexe de ce Policy paper contient certains conseils pour mettre en œuvre ces changements et surmonter des rigidités qui freinent l'adaptation.

Remerciements

Ce Policy paper a pu être élaboré grâce à la coopération de sept think tanks et fondations européens dans le cadre du projet Vision Europe Summit 2015 (VES), coordonné par la Fondation Bertelsmann. Nous souhaitons tout particulièrement remercier Aart De Geus de la Fondation Bertelsmann pour l'initiative VES et pour la présider en 2015. En tant que chef de projet, Katharina Barie, également de la Fondation Bertelsmann, nous a beaucoup aidés à garder le cap et ses commentaires sur notre travail ont été précieux.

La principale contribution à ce Policy paper est venue des discussions lors d'un atelier qui a réuni les membres du groupe de travail formé par les partenaires du projet VES afin de recueillir des conseils et des commentaires sur ce Policy paper. Cet atelier conjoint s'est tenu à Helsinki en juin 2015 et a donné lieu à des discussions animées et instructives qui ont notamment permis de définir les cinq thèmes de ce Policy paper. Ce groupe de travail était notamment composé de Iain Begg (Chatham House), Yves Bertoncini (Institut Jacques Delors), Thomas Kostera (Fondation Bertelsmann), Robin Niblett (Chatham House), Viriato Soromenho-Marques (Université de Lisbonne) et Lars Thies (Fondation Bertelsmann). Les analyses et opinions présentées dans ce Policy paper sont celles des auteurs.

Durant le projet VES, de précieuses discussions ont également eu lieu avec les principaux auteurs des autres Policy papers sur l'avenir de l'État-providence, notamment Iain Begg (Chatham House), Frank Vandenbroucke (Institut Jacques Delors) et Guntram Wolff (Bruegel). Ce Policy paper a également bénéficié de l'expertise et des commentaires généraux d'Yves Doz, professeur titulaire de la chaire Solvay à l'INSEAD.

Au niveau de Sitra, nous souhaitons remercier chaleureusement Jenna Lähdemäki pour son aide polyvalente dans le cadre du projet Vision Europe Summit 2015, notamment son assistance durant notre atelier de juin et ses commentaires précieux sur le manuscrit. Nous souhaitons également remercier plusieurs employés de Sitra, notamment Timo Hämäläinen, Heli Nissinen, Paula Laine, Kalle Nieminen et Veera Heinonen pour leurs commentaires et contributions au contenu et à la narration.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : GOUVERNER L'ÉTAT-PROVIDENCE ET AU-DELÀ	4
a. Aspirer au bien-être durable	5
b. Investir dans le bien-être durable	6
1. Objectif du Policy paper : de la gouvernance réactive à la gouvernance proactive	7
2. Renforcer les capacités de gouvernance pour des États stratégiques et agiles	9
3. Adopter des politiques sociales axées sur les phénomènes de société et anthropocentriques	13
4. Renforcer l'assise démocratique de l'État-providence	16
5. Renouveler le rôle de l'État dans la protection sociale	20
6. Orienter l'UE vers un agenda social légitime	23
SYNTHÈSE ET DISCUSSION	28
ANNEXE : COMMENT DEVENIR PLUS STRATÉGIQUE ET AGILE – CONSEILS À L'INTENTION DES DÉCIDEURS	32
A. Capacités de réflexion – Donner un sens au monde	32
B. Capacités d'adaptation – Favoriser le changement	33
C. Capacités d'intégration – Agir ensemble	33
D. Suivre un processus évolutif – Apprendre par la pratique	34
E. Surmonter les rigidités	34
BIBLIOGRAPHIE	36
SUR LES MÊMES THÈMES...	38

Ce Policy paper a été publié en anglais sur le site de [SITRA](#).

Toutes les publications du projet Vision Europe sont disponibles sur le [site internet du projet](#).

INTRODUCTION : GOUVERNER L'ÉTAT-PROVIDENCE ET AU-DELÀ

Les perceptions de l'État-providence vont des idées élémentaires sur la façon de financer et d'organiser la couverture de besoins de sécurité fondamentaux dans un pays à des idées plus globales sur des modèles de société. En Europe, il existe une grande variété de modèles d'État-providence¹ dans différentes régions, au niveau de l'organisation et du financement de la protection sociale et de ses bénéficiaires. La plupart de ces modèles sont réformés à l'heure actuelle.² Pourtant, il existe des similitudes concernant les valeurs fondamentales, les idéologies, voire les notions philosophiques sous-jacentes, qui peuvent être considérées comme formant le contrat social de l'État-providence.

Les États-providence européens de l'après-guerre se caractérisent généralement par une combinaison originale de démocratie, de bien-être et d'égalité,³ et par une économie de marché. Plus récemment, l'idée de développement durable a également gagné en importance et est devenue un principe politique essentiel en Europe. Chacun de ces concepts est sérieusement menacé :

- Notre *système démocratique* présente des failles. Les taux de participation aux élections sont en baisse, les citoyens cherchent d'autres canaux d'influence et l'arène politique est de plus en plus occupée par des mouvements populistes. Contraire aux valeurs démocratiques, même la limitation de la liberté de parole est devenue un sujet de préoccupation dans certains pays européens.
- L'Europe a de plus en plus de mal à tenir ses promesses *d'égalité et de bien-être* (souvent considérés comme les deux aspects fondamentaux de la sécurité socio-économique). On observe une tendance préoccupante, à savoir l'augmentation de la polarisation économique et sociale, voire de la pauvreté⁴ en Europe. En plus des inégalités budgétaires, la cohésion sociale est menacée en Europe par le manque d'égalité des chances (par ex. dans l'éducation) et des problèmes sanitaires et environnementaux (Vandenbroucke and Rinaldi 2015).
- La forme actuelle de *l'économie de marché* est vulnérable aux crises économiques, et les économies nécessaires pour financer l'État-providence sont lentes et entravées par une dette publique et un chômage élevés. Un débat politique animé a lieu pour déterminer si l'Europe peut ou non maintenir le modèle d'État-providence qui a été établi durant l'après-guerre et quels seraient les coûts économiques et sociaux de la non-gestion des risques sociaux couverts actuellement par l'État-providence (Begg et al. 2015).
- Bien que la poursuite du *développement durable* a intégré la sphère politique européenne en tant que principe directeur important de la région, la plupart des problèmes de l'État-providence sont envisagés distinctement des problèmes environnementaux. L'État-providence et l'économie verte, par exemple, sont rarement étudiés ensemble.

De même, les difficultés de l'État-providence touchent les racines mêmes de nos sociétés : notre contrat social. Par conséquent, si nous souhaitons respecter –voire renforcer– les valeurs européennes fondamentales décrites ci-dessus, il est temps de nous poser la question suivante :

1. Esping-Andersen (1990) opère une distinction classique entre le modèle social-démocrate (scandinave), le modèle corporatiste (continental) et le modèle libéral (anglo-saxon), qui peuvent de nos jours être complétés par un modèle méditerranéen et un modèle d'Europe de l'Est (Begg et al. 2015). Pourtant, concernant les différentes méthodes de gouvernance, ces typologies ne sont pas très pertinentes. Des pays qui présentent des similitudes au niveau de l'organisation et du financement de la protection sociale, ainsi que de ses bénéficiaires, peuvent recourir à différentes méthodes de gouvernance pour définir et mettre en œuvre des politiques sociales. De plus, compte tenu de traditions et de contextes variés, deux pays ayant des méthodes de gouvernance semblables peuvent prendre des décisions stratégiques très différentes. Même au sein d'un même pays, les traditions et solutions de gouvernance peuvent considérablement varier entre différents volets de la politique sociale.

2. Dans de nombreux États bismarckiens, par exemple, la tendance est à un régime démocratique plus libéral et social (Palier 2010).

3. Les opinions politiques divergent sur la question de savoir si l'égalité devrait être envisagée du point de vue de l'égalité des chances ou de l'égalité des résultats (Vandenbroucke and Rinaldi 2015).

4. La part de la population menacée de pauvreté a considérablement augmenté entre 2008 et 2013. L'écart entre les jeunes et les vieilles générations s'est agrandi, les jeunes ayant été durement touchés par la crise, notamment dans le Sud (Hüttel et al. 2015).

- les problèmes sociaux brûlants d'aujourd'hui peuvent-ils être résolus avec les modèles prédominants de l'État-providence ou devons-nous envisager un renouvellement plus profond de notre modèle social actuel ?

Une question essentielle pour l'avenir des États-providence européens consiste à déterminer s'ils peuvent se transformer en des « sociétés de bien-être durables » en investissant dans le bien-être humain, et ce dans les limites écologiques de la planète.⁵

Dans les points suivants, deux directions importantes pour ce renouvellement sont exposées : a) aspirer au bien-être durable et b) investir dans ce dernier. Ces ambitions constituent un important fil directeur de ce Policy paper.

a. Aspirer au bien-être durable

Les États-providence occidentaux reposent sur une longue tradition anthropocentrique, durant laquelle le concept de bien-être a été en grande partie interprété en termes de ressources monétaires ou sociales et considéré comme identique à la prospérité. Les politiques sociales avaient un objectif intégré de solidarité, de protection des individus contre les risques sociaux et d'élévation de leur niveau de vie (Hirvilammi et Helne 2014; Vandenbroucke et Rinaldi 2015).

Les États-providence ont eu pour principal objectif de supprimer les problèmes traditionnels de privation liés à des besoins fondamentaux d'ordre physiologique, sanitaire et sécuritaire. Ces risques traditionnels se développent désormais sous de nouvelles formes. Par exemple, les familles monoparentales sont davantage menacées par la pauvreté et les individus aux parcours professionnels chaotiques sont souvent confrontés à la pauvreté lorsqu'ils vieillissent. Dans le même temps, de nouveaux types de risques sociaux apparaissent, liés à la fragilité, à la dépendance à long terme et à l'exclusion du marché du travail (Palier 2010). De nouveaux risques sont également dus à l'importance croissante, relativement parlant, des besoins psychologiques et sociaux. Les problèmes de gestion de la vie, le stress, l'agitation, la dépression, la solitude et l'abus de drogues deviennent plus fréquents et ne sont pas nécessairement couverts par les prestations de protection sociale traditionnelles, bien que ces phénomènes aient de graves répercussions sur l'avenir (Hämäläinen et Michaelson 2014).

Les bases de l'État-providence socio-économique ont été définies à une époque où les activités humaines avaient surtout un impact local et réversible sur l'environnement. Aujourd'hui, si les problèmes écologiques au niveau mondial ne sont pas résolus, tous les fondements de l'économie, du bien-être et de la sécurité s'effondreront. Les problèmes sociaux ne peuvent plus être gérés par les modèles de consommation et de production très gourmands en ressources qui dominent depuis la création de l'État-providence. Les futures politiques sociales doivent créer et promouvoir des modes de vie durables.⁶ Dans le cadre de ces nouveaux modes de vie durables, de nouveaux risques sociaux tels que la précarité énergétique due aux coûts des politiques ambitieuses en matière de climat et de ressources naturelles doivent également être gérés. Il faut commencer à envisager la gouvernance des systèmes écologiques-socio-économiques comme un tout (Dryzeck 2014).

Bien que le bien-être humain soit l'ultime objectif de la politique sociale et que l'environnement soumette les activités humaines à des limites absolues, les dirigeants de l'État-providence ont rarement ressenti le besoin de discuter et de définir ce que pourrait être le bien-être durable⁷. Sans un intérêt plus profond pour redéfinir ce que représente le bien-être et l'interconnexion entre le bien-être et l'environnement, il est peu probable que les États-providence deviennent des sociétés du bien-être (Hellström et al. 2015, voir également EU 2013a)

5. Voir EU 2013a, Hellström et al. 2015.

6. Afin d'être durable, le bien-être doit être généré de telle sorte que les besoins de bien-être soient satisfaits avec un impact minimal sur l'environnement. Par conséquent, dans une société du bien-être durable, le niveau de vie durable devrait permettre à tous les individus de disposer des ressources nécessaires sans dépasser les capacités de la nature (Hirvilammi and Helne 2014).

7. Du point de vue des individus, le bien-être durable est défini, au sens collectif, comme un niveau de vie durable et suffisant, un comportement déterminé et responsable, des relations importantes et une présence alerte (Hirvilammi et Helne 2014).

b. Investir dans le bien-être durable

Le partage du risque est une motivation importante pour les États-providence, qui offrent une protection (par ex. des allocations chômage ou des prestations d'invalidité) contre des événements malheureux dans la vie des gens (Begg *et al.* 2015). Cependant, en plus du partage du risque, l'État-providence devrait mettre de plus en plus l'accent sur l'évitement du risque.

Ces deux dernières décennies, une tendance à l'investissement social est apparue dans les États-providence européens par rapport à des formes plus traditionnelles de protection sociale (Hemerijck 2013, Begg *et al.* 2015, Vandenbroucke and Rinaldi 2015). La méthode de l'investissement social repose sur l'idée que des interventions politiques opportunes empêchent de futurs problèmes et réduisent ainsi les interventions nécessaires pour indemniser les citoyens (Morel *et al.* 2012). L'éducation des jeunes enfants peut, par exemple, éviter l'exclusion des adolescents et réduire des coûts ultérieurs liés au chômage, aux activités criminelles, etc. L'investissement social est souvent évoqué en lien avec l'éducation ou l'accueil de la petite enfance, la formation des chômeurs et différents types d'avantages fiscaux liés au travail. Les politiques d'investissement social peuvent soit « permettre », notamment par le biais des services de garde d'enfants, qui permettent aux parents de travailler, et de transports adaptés, soit « activer » en aidant les demandeurs d'emploi à trouver du travail ou à améliorer leurs compétences (Begg *et al.* 2015).

L'investissement social ne nécessite pas forcément de privilégier un volet de la politique sociale par rapport à un autre. Il peut également être adopté dans le cadre d'un seul domaine politique. Les systèmes sociaux et de santé, par exemple, sont mieux ajustés pour gérer les problèmes qui sont déjà apparus, plutôt que de les empêcher. Dans les budgets publics, les dépenses sociales et de santé sont plus souvent considérées comme des coûts que des investissements. Cette approche réactive s'est avérée très coûteuse sur le long terme. Les services sociaux et de santé doivent être envisagés comme des investissements à long terme dans la société du bien-être durable, en tenant compte de la génétique, des choix de modes de vie, du bien-être physique et mental et de l'interaction entre les individus et leur cadre de vie (Hellström *et al.* 2015).

L'investissement social est une façon active de gérer les difficultés posées par de nombreuses transitions socio-écologiques à long terme, notamment le vieillissement et le changement climatique. Les politiques actives du marché du travail qui renforcent le capital humain pourraient permettre à l'économie de relever des défis tels que la décarbonisation ou la croissance de l'économie de la connaissance et d'acquérir les nouvelles compétences que ces deux défis nécessiteront (Begg *et al.* 2015). Les politiques actives d'investissement social destinées à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance pourraient également contribuer à réduire l'écart générationnel qui s'est accentué en Europe ces dernières années (Hüttel *et al.* 2015).

L'État-providence européen est confronté à de nombreux problèmes sociaux et économiques aigus (notamment l'aggravation des inégalités et de la pauvreté, l'augmentation rapide des flux de réfugiés, la croissance lente et la dette publique en hausse). Toutefois, lorsqu'on envisage l'avenir de l'État-providence, il faut également dépasser ces préoccupations immédiates. Ce Policy paper porte sur les besoins de renouvellement à long terme de l'État-providence et sur les méthodes de gouvernance permettant ce renouvellement. Afin de traiter les enjeux mentionnés ci-dessus, il adopte une perspective à moyen et à long terme, en se concentrant sur l'État-providence et au-delà.

1. Objectif du Policy paper : de la gouvernance réactive à la gouvernance proactive

Ces dernières décennies, l'Europe occidentale et les États-Unis ont habituellement montré la voie en ce qui concerne l'efficacité économique et la capacité des sociétés à procurer du bien-être à leurs citoyens. Cet état de fait ne peut plus être considéré comme acquis. Pour de nombreux pays en développement, le modèle européen n'est plus le « principal » modèle de société à suivre. Le développement rapide des sociétés d'Asie de l'Est, par exemple, remet profondément en cause les atouts traditionnels européens dans la compétition mondiale : l'économie, l'accès aux ressources mondiales, l'expertise de haut niveau, la capacité d'innovation, l'esprit d'entreprise et la diligence. L'Europe risque de se retrouver à la traîne si elle ne parvient pas à devenir plus compétitive dans ces domaines (Turkki 2015, Micklethwait and Wooldridge 2014).

L'un des principaux problèmes est que l'Europe n'a pas été capable de se renouveler. L'État-providence, qui a été un avantage concurrentiel important pour l'Europe, menace tout particulièrement de devenir un poids s'il n'est pas réformé pour devenir plus juste, plus efficace, plus réactif aux besoins de bien-être, davantage tourné vers l'avenir, plus résistant et plus durable – non seulement au niveau économique, mais également sur le plan environnemental. Ces défis sont de plus en plus difficiles à relever à l'aide de la méthode de gouvernance réactive et dépassée conçue à l'ère industrielle.

Notre modèle actuel d'État-providence a été créé pour faire face à un monde plus ordonné, prévisible et moins interconnecté que celui dans lequel nous vivons désormais. Il a capitalisé sur la reconstruction et la croissance durable, et sur une population jeune et croissante de consommateurs affamés grimant l'échelle économique. Au niveau de la fourniture des avantages et services sociaux, les institutions publiques pouvaient agir avec une relative autonomie, des budgets stables et des mandats et tâches administratives clairement définis.

Dans les États-providence de l'ère industrielle, la gouvernance a généralement été considérée comme un moyen de trouver des solutions aux problèmes existants au sein de secteurs bien définis. Par exemple, comment la distribution des allocations chômage doit-elle être organisée ? Faut-il prévoir une nouvelle division des responsabilités dans le système de retraite ? Quelles réformes structurelles sont nécessaires dans le secteur des services de santé ? Ces problèmes peuvent être résolus, ou du moins atténués uniquement si les structures institutionnelles, la division des responsabilités, les mécanismes de financement et la fourniture des prestations et des services appropriés sont mis en place.

Lorsque le problème social est clairement défini et peut être géré efficacement dans le cadre d'un secteur ou d'une circonscription spécifiques, ces méthodes de gouvernance peuvent encore bien fonctionner. Toutefois, beaucoup des problèmes sociaux brûlants d'aujourd'hui (comme le vieillissement, le chômage des jeunes et les inégalités sociales) ne peuvent plus être gérés comme tel. Pour faire face à de nombreux problèmes sociaux complexes d'aujourd'hui, des méthodes de gouvernance fondées sur le cloisonnement, associées à une recherche active de l'efficacité, pourraient même aggraver ou créer de nouveaux problèmes sociétaux et rendre les sociétés plus fragiles et exposées à des chocs et des crises imprévus.

Dans un monde d'incertitude, d'interdépendance et de complexité croissantes des systèmes sociaux, de moins en moins de problèmes sociaux peuvent être gérés efficacement par les modèles de gouvernance *réactifs* et hiérarchiques de l'ère industrielle, qui gèrent les problèmes dans le cadre de cloisonnements politiques sous-optimisés uniquement après l'apparition de ces derniers.

La gestion des problèmes sociaux complexes nécessite des méthodes de gouvernance qui permettent une vision et une action stratégiques dans tous les secteurs, ainsi qu'une collaboration entre différents acteurs de la société et une redéfinition rapide des problèmes avant qu'ils ne s'aggravent. Au lieu de chercher des solutions définitives aux problèmes sociaux individuels, ces méthodes de gouvernance *proactives* augmentent la probabilité de décisions stratégiques et rapides et rendent ainsi les sociétés plus résistantes.

ENCADRÉ 1 ► Qu'est-ce que la gouvernance ?

Il n'existe pas de définition universelle de la gouvernance. S'agissant d'un concept théorique abstrait, elle fait référence à tous les **processus d'organisation sociale et de coordination sociale** (Bevir 2013). Il s'agit notamment des divers processus d'interaction et de décision chez les acteurs impliqués dans la résolution d'un problème collectif (Hufty 2011). Ces processus comprennent les moyens (par ex. les mécanismes, les processus et les relations) par lesquels des pratiques et des organisations stables voient le jour et durent.

La bonne gouvernance ne consiste pas à prendre les « bonnes » décisions, mais concerne la qualité des processus de coordination et de décision relatifs au problème. La bonne gouvernance est généralement obtenue par le biais d'éléments qualitatifs avérés, c.-à-d. transparent, participatif, inclusif, efficace, légitime, responsable, etc. Par conséquent, même la bonne gouvernance ne peut pas fournir de solutions aux problèmes. Elle ne fait qu'augmenter la probabilité de prendre des mesures ou des décisions qui gèrent efficacement les problèmes qui se posent.

De nombreuses décisions sur les mécanismes de gouvernance (par ex. comment financer, organiser et répartir les responsabilités) dans le domaine de la protection sociale sont déterminées par l'idéologie politique. Il est important de souligner que ce Policy paper ne proposera pas de mécanismes de gouvernance individuels pour un sous-secteur donné de la politique sociale. Il se concentrera plutôt sur les moyens de renforcer les capacités et les processus de gouvernance des États-providence de manière globale, afin que les recommandations puissent s'appliquer à plusieurs problèmes sociaux complexes relevant de différents domaines, voire éventuellement de différents intérêts politiques. Beaucoup des problèmes évoqués et des recommandations faites ne se limitent pas à l'État-providence, mais représentent de nouvelles évolutions plus générales au sein de nos sociétés modernes.

La principale question de ce Policy paper est la suivante :

- Comment peut-on réformer les méthodes de gouvernance de nos États-providence afin de mieux favoriser et investir dans le bien-être durable, et être ainsi plus compétitif sans compromettre des valeurs européennes fondamentales ?

Dans les cinq chapitres suivants, cinq problèmes fondamentaux de gouvernance communs à la plupart des États-providence européens sont examinés. Dans chaque chapitre, les méthodes nécessaires pour gérer ces problèmes sont également exposées et illustrées par des exemples concrets, et des recommandations sont faites à l'intention des dirigeants nationaux et européens.

Les principales questions de ce Policy paper sont notamment les suivantes :

- Quelles capacités de gouvernance faut-il aux États-providence pour gérer les problèmes toujours plus complexes et interdépendants auxquels ils sont confrontés ? Comment peut-on renforcer les capacités d'encadrement nécessaires pour élaborer des politiques stratégiques et agiles ? (Chapitre 3)
- Comment peut-on élaborer des processus politiques qui utilisent mieux les ressources existantes, répartissent plus efficacement les responsabilités et créent des approches anthropocentriques au niveau de la protection sociale ? (Chapitre 4)
- Comment peut-on renforcer l'assise démocratique de l'État-providence pour augmenter la capacité d'innovation et la légitimation des futures politiques ? (Chapitre 5)
- Quel est le futur rôle de l'État et d'autres acteurs de la société dans la gouvernance de l'État-providence ? (Chapitre 6)
- Quel est le rôle de l'UE dans la future politique sociale ? Comment l'UE peut-elle devenir plus réactive aux problèmes sociaux complexes qui continueront de toucher ses États membres de façon interdépendante ? (Chapitre 7)

2. Renforcer les capacités de gouvernance pour des États stratégiques et agiles

Le débat politique sur la nécessité de réformer l'État-providence s'est concentré sur la réforme sociale et économique dans différents secteurs (par ex. la réforme des retraites, la réforme des allocations chômage, la réforme du secteur de la santé, la réforme de l'éducation, etc.). La réforme de la gouvernance est généralement considérée comme une réforme de second ordre et uniquement comme un moyen de mettre en œuvre les réformes sectorielles.

Les États-providence européens sont néanmoins confrontés à des problèmes qui touchent tous les secteurs de la politique sociale. Les défis urgents liés au vieillissement des sociétés, à l'inclusion des jeunes, au chômage des jeunes, aux modes de vie durables, aux réfugiés, etc. poussent à une réforme de la gouvernance de l'État-providence qui va au-delà de chaque secteur de la politique sociale. Les États-providence européens sont également confrontés à de sérieux problèmes de gouvernance qui sont indépendants du secteur concerné.

Des changements systémiques majeurs au niveau du fonctionnement de nos États-providence dans leur ensemble sont nécessaires. La réforme de la gouvernance doit donc être considérée comme une réforme prioritaire, au même titre que la réforme socio-économique.

Quels problèmes ces réformes de la gouvernance doivent-elles gérer ?

Au lieu de réformes transversales à long terme, les États-providence se concentrent sur des enjeux sectoriels à court terme. Ils rencontrent des difficultés pour mettre en œuvre des réformes structurelles, leurs processus décisionnels sont lents et la gestion de problèmes sociétaux majeurs est dispersée dans l'administration publique sans que personne ne soit responsable (Doz and Kosonen 2014).

Dans les secteurs spécialisés, une approche historiquement centrée sur leurs propres politiques sectorielles habituelles entraîne un manque de compréhension globale et de sens stratégique, qui se traduit souvent par une vision obtuse et par une élaboration des politiques fondée sur des approches disciplinaires étroites (Hämäläinen 2013). C'est le cas, par exemple, lorsque des experts axent les politiques sociales sur des problèmes traditionnels de privation, en omettant les problèmes mentaux de plus en plus importants qui provoquent une hausse des coûts de santé publique, des absences au travail et des départs anticipés à la retraite, ou sans tenir compte du lien entre le bien-être et l'environnement.

Afin de gérer l'apparition de nouvelles opportunités de façon efficace, les ressources limitées doivent être allouées de manière flexible.⁸ Malheureusement, dans de nombreux pays, la mobilité des ressources pour de nouveaux usages ou des usages alternatifs reste entravée par des cloisonnements politiques sectoriels,⁹ et la réaffectation des ressources est très compliquée. Les systèmes de gestion au sein des États-providence sont généralement conçus pour une optimisation des sous-unités, et non pour le partage des ressources disponibles à des fins communes. Souvent, la répartition du travail est également organisée selon des cloisonnements administratifs isolés (Doz et Kosonen 2014).

Les cloisonnements isolés au sein de l'administration des États-providence sont généralement structurés en fonction de précédents problèmes. Sans engagement collectif envers une vision, une stratégie et des règles communes, les administrations des États-providence ont tendance à se concentrer sur des objectifs de plus en plus limités et étroits, et il pourrait y avoir un grand intérêt à préserver le *statu quo* et à se contenter de

8. On a pu le voir récemment avec l'augmentation rapide des flux de réfugiés vers l'Europe. Les pays dotés d'une meilleure fluidité des ressources peuvent gérer cette augmentation plus efficacement et dans un climat politique plus apaisé. La nécessité de gérer de nouveaux risques sociaux et de nouveaux besoins de bien-être et de créer des modes de vie plus durables implique également une réaffectation des ressources tant au sein des différents domaines des politiques sociales qu'entre les politiques sociales et d'autres domaines stratégiques.

9. Les cloisonnements des ressources peuvent être maintenus par des lois et réglementations, par transmission classique ou par des unités et dirigeants déterminés à conserver leurs ressources. Les processus annuels de budgétisation incitent peu à des performances sur le long terme et finissent souvent par un jeu à somme nulle en termes de budget (Doz et Kosonen 2014).

mesures très modestes (Doz et Kosonen 2014). Par exemple, de nombreux acteurs du secteur des services de santé devraient certainement du fait que les soins de santé devraient être plus largement disponibles, plus justes et plus préventifs. On trouve également ces déclarations dans de nombreuses études. Toutefois, si elles ne sont pas présentées clairement comme des objectifs prioritaires au plus haut niveau politique et si l'engagement collectif en faveur d'une réelle mise en œuvre des réformes fait défaut, les pratiques quotidiennes auront tendance à empêcher les choses d'évoluer dans la direction souhaitée par tous.

De plus, la hiérarchie traditionnelle du secteur public a beaucoup de mal à coordonner des interdépendances transversales et à plusieurs niveaux. Les besoins d'information et de connaissance des systèmes sociaux adaptatifs et complexes d'aujourd'hui dépassent tout simplement leurs capacités de gouvernance. De nombreux gouvernements ont tenté de contourner cette difficulté en décentralisant le processus décisionnel au niveau d'agences spécialisées qui sont censées être plus proches des citoyens, et donc plus flexibles et responsables. Ces tendances à l'« agencification » ont entraîné une plus grande fragmentation et des problèmes de coordination stratégique encore plus importants dans le secteur public (OCDE 2005).

La structure TIC fragmentée de nombreux États-providence illustre bien ces problèmes de coordination. Dans de nombreux pays, la décentralisation des services de santé a entraîné la mise en place de systèmes TIC fragmentés, qui ne sont plus compatibles ou ne peuvent plus communiquer entre eux. La solution pourrait consister non pas à renforcer la centralisation des systèmes, mais à mettre en place des normes et une architecture communes – pour que différents sous-systèmes et applications communiquent entre eux – comme cela a été fait dans le cadre du système X-Road du projet « e-Estonia ».

La gestion de problèmes sociaux complexes dans un monde interdépendant et en rapide mutation nécessite l'adoption de nouvelles méthodes de gouvernance qui renforcent la vision stratégique et l'agilité des États-providence.

ENCADRÉ 2 ► Capacités de gouvernance pour des États stratégiques et agiles en un mot

Une nouvelle approche plus stratégique et plus agile de la gouvernance des États-providence doit voir le jour, qui comprenne les six capacités de gouvernance suivantes se renforçant mutuellement¹⁰ :

Sensibilité stratégique = La prise de conscience immédiate et perception aigüe des tendances naissantes, des forces convergentes, des risques de discontinuité et de la logique en temps réel des situations stratégiques à mesure qu'elles se développent et qu'elles apparaissent.

Apprentissage collectif = L'apprentissage par le biais d'interactions et de collaborations avec d'autres individus qui ont des connaissances différentes, mais complémentaires.

Fluidité des ressources = La fluidité en matière de mobilisation et de (re)déploiement rapides de ressources ou fonds stratégiques, de personnes et de compétences, apportant un soutien opérationnel pour l'agilité stratégique.

Direction et engagement communs = La capacité à prendre et à mettre en œuvre des décisions qui mobilisent plusieurs sous-unités afin de soutenir et d'intégrer des activités interdépendantes.

Ajustement mutuel = L'utilisation efficace des connaissances et des forces dispersés des acteurs décentralisés, tout en facilitant la coordination efficace des activités interdépendantes.

Développement évolutif = L'élaboration des politiques fondée sur le processus évolutif de la création de niches, la variation, l'expérimentation, la sélection et la croissance (Rammel et van der Bergh 2003).

Pour plus d'informations sur ces approches et pour des conseils pratiques à l'intention des décideurs, voir l'annexe.

Le revenu de base est l'exemple d'une approche politique qui réapparaît de temps à autre dans le débat sur la politique sociale dans de nombreux pays européens, sans qu'aucun pays ne l'ait encore adoptée à grande échelle. Cet exemple est intéressant du point de vue de plusieurs capacités de gouvernance présentées dans l'encadré ci-dessus.

10. Voir Doz et Kosonen 2014 et Hämäläinen 2013.

Le revenu de base peut sembler très lucratif pour un secteur donné de la politique sociale. Le secteur de l'emploi pourrait, par exemple, le considérer comme un outil politique non-activant, tandis que le secteur de la sécurité sociale le trouverait très coûteux car il ne répond pas aux besoins de sécurité sociale de manière ciblée. Toutefois, lorsqu'on crée une compréhension collective et une vision stratégique transversale à long terme des impacts potentiels du revenu de base sur l'ensemble des coûts sociaux (par ex. en réduisant la bureaucratie et en responsabilisant des individus en les laissant consacrer leur énergie à des activités plus productives que la satisfaction de besoins fondamentaux), cette approche semble de plus en plus lucrative.

Le revenu de base représente également une réforme radicale avec toute une série d'avantages potentiels et de conséquences qui sont difficiles à prévoir compte tenu de la complexité des impacts reliés entre eux. Par conséquent, bien que le modèle paraisse lucratif, il s'est avéré trop risqué de le mettre en œuvre de manière définitive (Forss and Kanninen 2014). Dans ce cas, une expérimentation sociale bien planifiée et selon le principe du développement évolutif pourrait être la solution, comme cela est fait en Finlande¹¹ et aux Pays-Bas¹².

Selon les indicateurs mondiaux de la gouvernance (Kaufman *et al.* 2010), la qualité de la gouvernance¹³ est la meilleure dans les pays de l'OCDE à revenu élevé, y compris l'Europe. Pourtant, ces indicateurs de gouvernance mettent souvent l'accent sur la stabilité, sans tenir suffisamment compte de la résistance et de la capacité des sociétés à se réformer, qui est une condition préalable au succès dans un monde interdépendant, en mutation rapide et de plus en plus complexe. L'OCDE a été tout particulièrement active ces derniers temps pour développer et encourager l'adoption de nouvelles méthodes de gouvernance qui permettent l'agilité renforcée et le renouvellement des sociétés (notamment OCDE 2015).

Les compétences nécessaires pour créer des États-providence stratégiques et agiles impliquent de renforcer de manière délibérée les capacités de gouvernance des sociétés et de leurs dirigeants.

La fonction gouvernementale et le rôle des fonctionnaires évoluent ; les formations à destination des bureaucrates doivent également évoluer (Gallop 2014). Les capacités de gouvernance peuvent être renforcées de manière volontaire dans le cadre de formations sociétales à long terme (voir exemple dans l'encadré ci-dessous). La formation sociétale se distingue de la formation classique des dirigeants et des cadres dans la mesure où elle n'a pas pour principal objectif de renforcer les compétences des individus ou des organisations, en fonction de la demande de ces clients. À l'inverse, en travaillant dans un esprit non lucratif et en choisissant soigneusement les individus invités à prendre part aux processus d'apprentissage collectif, elle vise à renforcer les compétences au niveau de toutes les sociétés.

ENCADRÉ 3 ► Formation « Leadership of sustainable economic policy » en Finlande

Le Fonds d'innovation finlandais Sitra propose régulièrement des formations pour de hauts dirigeants et faiseurs d'opinion finlandais intitulées *Leadership of sustainable economic policy*. L'objectif est de renforcer la capacité de la Finlande à donner un sens aux grands enjeux sociaux et opportunités pour l'avenir et à les traiter ensemble.

Au niveau de la politique économique, l'accent est mis principalement sur le renouvellement de l'État-providence afin d'intégrer de nouveaux objectifs sociaux, notamment l'investissement social, et des aspects écologiques au principal processus décisionnel de la société. En plus d'acquérir des connaissances sur la politique économique (prise au sens large), les formations visent à expliquer comment intégrer une approche plus globale et à long terme dans les méthodes de gouvernance de la politique économique et de toute la société.

La participation à ces formations se fait uniquement sur invitation. Les participants sont sélectionnés pour représenter différents secteurs de la société (public, privé et société civile) de façon équilibrée afin que la formation repose non seulement sur des compétences individuelles, mais corresponde également à des compétences au niveau social.

Les formations reposent sur les principes de gouvernance des États stratégiques et agiles. Elles utilisent, par exemple, des processus d'apprentissage collectif et des visites sur le terrain révélatrices afin d'augmenter la sensibilité stratégique. Ainsi, les connaissances, la compréhension et la réalité sont formées avec

11. Dans son récent programme, le gouvernement finlandais (2015) a décidé de réaliser une expérience sur le revenu de base.

12. Après que la ville d'Utrecht a annoncé qu'elle proposerait une allocation régulière et sans condition pour couvrir les frais de subsistance de certains de ses citoyens, d'autres villes hollandaises envisagent également de mener des expériences semblables.

13. Mesurée par la participation et la responsabilisation, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation, l'État de droit et la maîtrise de la corruption.

Les participants, ce qui rend le modèle de formation plus représentatif d'une méthode de développement en commun que les formations traditionnelles. De plus, chaque formation crée des visions communes et formule des recommandations stratégiques sur de nouvelles méthodes de gouvernance pour l'avenir. Au lieu d'essayer de résoudre des problèmes sociaux individuels, les formations visent à renforcer les capacités de le faire. Selon les retours des participants des deux premières années (2014-2015), les formations ont créé de nouveaux réseaux, amélioré la connaissance et le respect d'autres points de vue, sensibilisé davantage les participants à la complexité de la plupart des enjeux liés au bien-être durable et suscité un engagement collectif envers la nécessité de concevoir et d'adopter de nouvelles méthodes de gouvernance afin de faire face à ces enjeux. La Finlande n'est pas la seule à mener une telle initiative. Par exemple, le développement de Singapour en l'un des États les plus prospères et les plus efficaces au monde est également le fruit du travail de fonctionnaires très professionnels, diligents et innovants. L'École nationale de la fonction publique de Singapour propose toute une série d'activités qui renforcent la capacité stratégique dans les domaines de la gouvernance, de l'encadrement, de l'administration publique et de la gestion d'un gouvernement travaillant en réseau. Le travail du service public est également complété par les points de vue et valeurs des citoyens du pays.

Ambition n°1

Créer des processus de renforcement des capacités de gouvernance aux niveaux national et européen pour garantir que les hommes politiques, les fonctionnaires et d'autres acteurs de la société essentiels pour l'État-providence ont une connaissance adéquate de la complexité et de l'interdépendance des problèmes sociaux, ainsi que des méthodes et outils de gouvernance nécessaires pour les gérer de façon stratégique et agile.

Recommandations :

- 1) Définir les réformes de la gouvernance comme l'une des priorités des programmes de réforme des États-providence.
 - 2) Investir dans la recherche sur les méthodes de gouvernance de prochaine génération et créer des réseaux internationaux de collaboration et d'échange de points de vue. Encourager les dirigeants et les experts des États-providence à participer activement au dialogue avec ces réseaux.
 - 3) Renforcer le rôle de la gouvernance stratégique et agile dans les indicateurs mondiaux de gouvernance.
 - 4) Proposer des formations sociétales transversales relatives à la gouvernance, dans le cadre desquelles les dirigeants et acteurs de l'État-providence peuvent échanger des connaissances et des expériences et apprendre auprès de représentants d'autres secteurs de la société confrontés à des problèmes sociétaux complexes (voir exemple dans l'encadré ci-dessus).
 - 5) Créer des incitations, des mécanismes et des processus au sein de chaque organisation de l'État-providence pour renforcer les capacités de gouvernance nécessaires à la compréhension et à la gestion de problèmes sociétaux complexes (par ex. rotation des emplois, carrières d'encadrement professionnelles, établissement d'objectifs personnels).
- Pour davantage de conseils pratiques à l'intention des décideurs, voir l'annexe.

Suivre les recommandations indiquées ci-dessus aura des effets bénéfiques à long terme pour l'État-providence. Cela ne permettra peut-être pas de résoudre immédiatement les problèmes, mais il s'agit d'un facteur important pour des réformes tournées vers l'avenir et couronnées de succès. Ainsi, le seul renforcement des capacités de gouvernance ne sera bien sûr pas suffisant. Au final, les nouvelles méthodes de gouvernance pour une résolution concrète des problèmes doivent également être adoptées. Les politiques sociales axées sur les phénomènes de société évoquées dans le chapitre suivant peuvent être un moyen d'y parvenir.

3. Adopter des politiques sociales axées sur les phénomènes de société et anthropocentriques

De nombreux problèmes sociaux brûlants d'aujourd'hui concernent plusieurs cloisonnements politiques. Les remèdes au chômage des jeunes et à l'exclusion sociale des jeunes, par exemple, ne peuvent se trouver dans le cadre d'un seul domaine ou d'un seul organe public, mais nécessitent l'intégration et la coordination des activités dans la création d'emplois, la sécurité des revenus, l'éducation, l'accueil de la petite enfance et les services sociaux, pour n'en citer que quelques-uns. Faire du vieillissement un avantage (et non un coût) est également un défi de plus en plus pressant pour la plupart des pays européens. Cela nécessite des politiques sanitaires et sociales intégrées, des politiques des retraites, des politiques de l'emploi, des politiques d'aménagement urbain, etc.

Bien que l'un des principaux défis auxquels les États-providence sont confrontés aujourd'hui soit la complexité des problèmes qu'ils doivent gérer, notre processus actuel d'élaboration des politiques est bien trop fragmenté.

Au lieu de gérer les problèmes en tant que phénomène transversal, les services sociaux et de santé ont été généralement organisés dans le cadre de systèmes distincts. Les compléments de revenus et les services à l'emploi sont également gérés chacun de leur côté. L'actuel système de protection sociale est caractérisé par la sous-optimisation, chaque parti visant à créer des conditions de fonctionnement qui soient optimales de son point de vue, et aucun n'assumant la responsabilité globale du financement, de la qualité du service ou de l'efficacité. Les ressources sont souvent dupliquées ; par ailleurs, les pratiques de budgétisation annuelle (semblables à un jeu à somme nulle), les lois et les réglementations ont tendance à lier les ressources à des postes spécifiques (Doz and Kosonen 2014). De plus, les politiques de cloisonnement ne donnent souvent lieu qu'à l'amélioration progressive des politiques existantes, et non à l'adoption de nouvelles méthodes stratégiques et novatrices pour répondre aux véritables enjeux sociaux.

Pour faire face à de nouveaux problèmes sociaux transversaux, les sociétés mettent en place des groupes de travail ou des programmes intersectoriels. Toutefois, il s'agit généralement de solutions temporaires qui ont tendance à laisser intactes les structures administratives et ne donnent lieu qu'à une redistribution des ressources très modérée. Elles risquent ainsi de ne pas gérer les problèmes complexes de façon suffisamment stratégique, flexible et efficace. Le problème sous-jacent est que la réflexion stratégique n'est ni naturelle ni facile¹⁴ pour les gouvernements (Mulgan 2009), les processus de prévision ne sont pas suffisamment intégrés à la prise de décision, l'établissement d'objectifs à long terme est entravé par l'opportunisme politique lié à des périodes électorales à court terme et les objectifs stratégiques des gouvernements et leurs budgets sont souvent déconnectés (OCDE 2015).

Le fait que la plupart des pays ne disposent pas des infrastructures et des processus (par ex. des bases de données communes) adaptés à une collaboration et un partage des ressources entre les cloisonnements administratifs complique encore la situation. Par exemple, les risques d'exclusion sociale des jeunes ne sont souvent pas pris en compte suffisamment tôt, étant donné que les données officielles sur les jeunes menacés d'exclusion sociale sont dispersées et peuvent ne pas être divulguées par divers professionnels pour des raisons de protection des données. Souvent, des professionnels doivent décider de mesures de soutien sans échanger leurs connaissances entre eux. L'absence de méthodes et d'indicateurs adaptés pour mesurer les résultats des politiques dans différents domaines est également un obstacle majeur à des réformes stratégiques transversales.

Les politiques fragmentées menées de manière indépendante représentent également un problème pour les investissements sociaux. Elles pourraient ne pas être transposables entre circonscriptions, car l'investisseur et le futur bénéficiaire pourraient appartenir à différentes circonscriptions (Begg 2015). Par exemple, des

¹⁴ Les organisations publiques ne recherchent pas l'avantage concurrentiel. Elles sont confrontées à l'opinion publique et à un haut degré de surveillance. Leurs objectifs sont complexes, ambigus et souvent contradictoires et elles ne peuvent adopter une stratégie de survie en s'adaptant à leur environnement car leur tâche consiste à façonner l'environnement (Mulgan 2009).

investissements accrus dans la formation professionnelle pourraient constituer un coût pour la politique éducative, bien qu'ils s'avèrent par la suite bénéfiques pour la politique de l'emploi.

Pour gérer les problèmes intersociétaux brûlants, les gouvernements et les organisations du secteur public doivent adopter un nouveau modèle de gouvernance axé sur les phénomènes de société, qui traite les principaux enjeux sociaux de façon stratégique, collaborative et anthropocentrique en intégrant différents domaines politiques dans de grandes entités transversales (voir l'encadré ci-dessous).

ENCADRÉ 4 ► Les principales phases et les éléments essentiels de l'élaboration des politiques axées sur les phénomènes de société

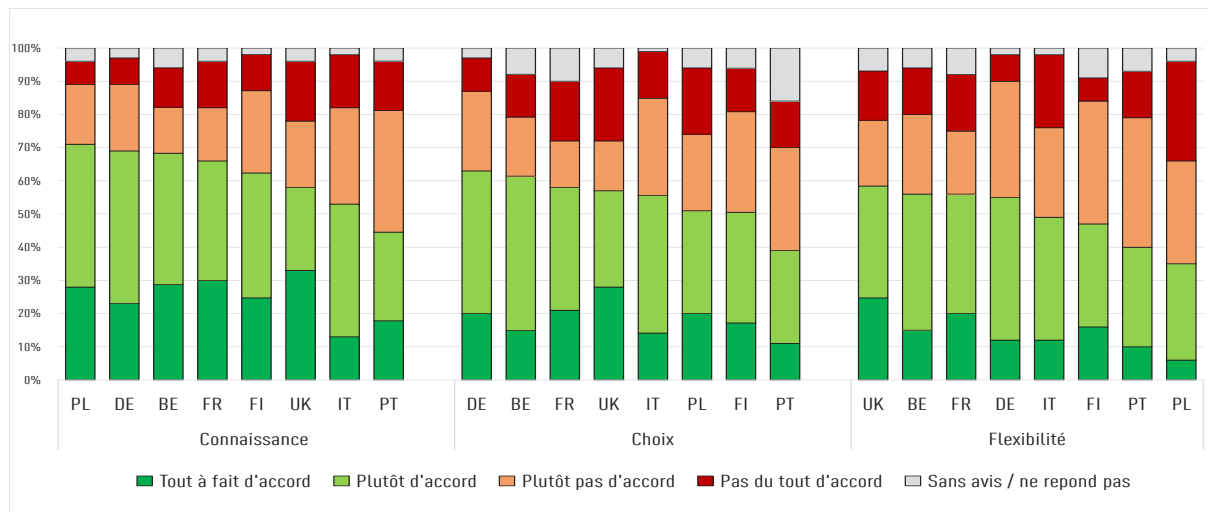
- 1. Adopter une approche pangouvernementale visionnaire de l'élaboration des politiques.**¹⁵ Les gouvernements à tous les échelons (local, national, européen) doivent d'abord définir une vision à 10 ou 20 ans, puis identifier les principaux enjeux (ou grands problèmes) transversaux pour parvenir à une vision commune. Les visions, intérêts et perspectives à long terme de multiples parties prenantes devant être intégrés dans un ensemble cohérent de politiques, les problèmes sociaux à résoudre devraient être identifiés dans le cadre d'une collaboration à grande échelle dans toute la société.
- 2. Établir des objectifs de politique sociale axée sur les phénomènes de société à long terme** Des objectifs stratégiques à long terme (de 10 à 20 ans) doivent être définis pour chaque enjeu/phénomène de société prioritaire. Un phénomène de société peut devenir un objectif, comme par exemple « faire du vieillissement un avantage – dans le bien-être et l'économie ». Ou dans le domaine de la santé : « du traitement des maladies au bien-être préventif pour tous – de manière égalitaire ». Ces objectifs stratégiques doivent ensuite être décomposés en des objectifs concrets couvrant la prochaine période électorale. Cela s'est fait, par exemple, dans le nouveau programme du gouvernement finlandais (gouvernement de Finlande 2015).
- 3. S'organiser autour de politiques axées sur les phénomènes de société.** Des ressources (fonds et personnes) doivent être allouées à chaque objectif axé sur les phénomènes de société pour la période électorale (découlant de l'objectif stratégique), et non à des postes budgétaires au sein des ministères. Ainsi, les ressources peuvent être redéployées de manière flexible à mesure que l'environnement autour des décideurs évolue. Les crédits budgétaires devraient notamment consister en des investissements avec des calculs exacts du retour sur investissement et en des crédits et coupes budgétaires annuels pour les ministères et les agences. La phase suivante du processus d'organisation consiste à attribuer les responsabilités clés pour chaque objectif stratégique axé sur les phénomènes de société. Il est important d'attribuer les responsabilités clés (notamment des postes de ministre) uniquement après avoir réalisé les principaux crédits budgétaires (voir la phase précédente), afin de garantir un engagement collectif envers des objectifs stratégiques communs et d'éviter des querelles intestines. Une planification plus détaillée des mesures de mise en œuvre des politiques axées sur les phénomènes de société devrait ensuite avoir lieu sous la supervision des dirigeants politiques et de leur personnel concernés. Il est important que les principales parties prenantes (notamment les ministères et les agences) établissent clairement quelles sont les capacités nécessaires, à quel moment et dans quelle mesure, pour mettre en œuvre les politiques transversales prévues de manière coordonnée.
- 4. Améliorer la logique permanente et la capacité d'adaptation.** Les objectifs stratégiques qui sont décomposés en des objectifs concrets de mise en œuvre doivent faire l'objet d'un suivi et être évalués de manière régulière et transparente. Les principaux responsables gouvernementaux (hommes politiques et fonctionnaires) doivent surveiller les progrès réalisés afin de tirer des enseignements et d'ajuster leur trajectoire (en redistribuant les ressources) dans un monde en perpétuelle évolution et doivent veiller à ce que le gouvernement tienne ses promesses (responsabilité et crédibilité). La mise en place de processus et de pratiques professionnels en matière de prévision, de mesure d'impacts et d'évaluation des résultats pourrait nécessiter de nouvelles dispositions institutionnelles – par exemple au niveau du bureau du Premier ministre. Il s'agit néanmoins d'un élément extrêmement important du point de vue de la logique, de la responsabilité et de la crédibilité.
- 5. Traduire les politiques axées sur les phénomènes de société par la fourniture de services locaux anthropocentriques.** Les gens ont besoin de services individualisés adaptés à leurs besoins spécifiques, et non de services universels fournis en masse par des cloisonnements administratifs. Des méthodes perfectionnées de conception des services, associées à des TIC modernes, pourraient offrir de grandes possibilités de développer des services fondés sur des besoins plus individuels. En d'autres termes, les politiques axées sur les phénomènes de société du gouvernement doivent se traduire par des services anthropocentriques pour les citoyens, bien que ces derniers n'aient pas besoin de connaître les cloisonnements administratifs derrière chaque service spécifique.

L'élaboration des politiques fragmentée et sous-optimisée est non seulement à l'origine de coûts élevés et de temps de réaction lents, mais également de services de mauvaise qualité pour les citoyens. Par exemple, en raison de politiques sociales fragmentées, les individus peuvent ignorer à quels services et prestations de protection sociale ils peuvent prétendre, ainsi que leur famille. Les actuelles politiques sociales fragmentées

15. En 1997, la Suède a adopté une approche pangouvernementale qui a mis fin à l'autonomie des ministères afin de proposer un mode de fonctionnement global, flexible et efficace, qui permettrait au gouvernement de réaliser complètement ses programmes politiques. Dans le cadre de ce nouveau système, en plus des ministères, chaque organe central rend des comptes à l'ensemble du gouvernement, plutôt que d'opérer sous l'autorité d'un ministère en particulier comme cela était le cas par le passé (Doz and Kosonen 2014).

présentent d'autres aspects préoccupants : le système semble manquer de flexibilité pour fournir des services en cas de changement de situation personnelle et offrir peu de possibilités d'influer sur la forme des services qui peuvent être légitimement fournis (Graphique 1).

GRAPHIQUE 1 ► Qualité des services et des avantages sociaux publics selon un sondage mené dans huit pays européens (Vision Europe Summit 2015).



Dans le sondage, les déclarations suivantes ont été vérifiées :

Connaissance : « Je sais à quels services et avantages sociaux publics je peux prétendre, ainsi que ma famille, dans mon pays ».

Choix : « Je peux choisir la façon dont les services et avantages sociaux publics, par exemple les services de garde d'enfant et les services de santé, me sont fournis, ainsi qu'à ma famille ».

Flexibilité : « Les services et avantages sociaux publics dans mon pays sont flexibles concernant l'évolution des besoins selon différentes situations personnelles ».

Les clients sont généralement considérés comme des sujets des services sociaux qui doivent être satisfaits des informations et des services qu'ils reçoivent. Les initiatives visant à garantir un accès équitable aux services reposent sur des solutions de masse pour des groupes démographiques strictement définis.

A l'avenir, les services de bien-être doivent envisager les individus de manière plus holistique. Ils doivent également être davantage axés sur les besoins des clients et personnalisés ; par ailleurs, les individus doivent disposer de plus de choix. Cela pourrait nécessiter un travail de développement pluridisciplinaire, une coopération entre les unités administratives et les systèmes d'information, ainsi que des réformes systémiques. Par exemple, bien que les clients préfèrent des services sociaux et de santé de grande qualité et adaptatifs, et que les prestataires de service souhaitent leur fournir ce type de services en adoptant des solutions technologiques en évolution rapide, des réglementations strictes qui privilégient des solutions universelles pour des raisons d'égalité empêchent de développer des services plus personnalisés.

L'une des méthodes pour rendre les services plus personnalisés et plus équitables consiste à relier le financement au client, et non au prestataire de service. Ainsi, les prestataires de service sont obligés de s'intéresser davantage aux besoins de leurs clients et offrent aux citoyens un plus grand choix de prestataires. Une autre méthode consiste à laisser les individus gérer leurs propres données clients, comme c'est déjà le cas dans le cadre du système d'information e-Estonia.¹⁶ Il est également important d'impliquer les clients dans la co-création de services. La personnalisation des services permettra d'éviter des problèmes et de cibler rapidement des services, et garantira sur le long terme que les avantages l'emporteront sur les coûts.

16. Le registre de santé électronique estonien (2008) a considérablement amélioré la gestion des informations relatives aux patients. Il combine des données issues de différentes sources, publie rapidement les résultats des tests en ligne, permet aux médecins d'accéder facilement à des informations essentielles et fournit aux patients des conseils de santé utiles et opportuns. Le portail pour les patients protège la vie privée des patients en leur permettant de contrôler le traitement de leurs propres données (voir www.e-estonia.com).

ENCADRÉ 5 ► Ambition n° 2

Élaborer des politiques sociales axées sur les phénomènes de société en vue de garantir des effets à long terme et la satisfaction des clients dans le cadre de la gestion d'enjeux transversaux stratégiques.

Recommandations :

Définir et structurer des politiques sociales sur le long terme (par ex. des programmes politiques, des crédits budgétaires, des programmes de recherche) entre circonscriptions et selon des phénomènes de société concrets (par ex. le vieillissement, le chômage des jeunes, l'exclusion des jeunes*).

Concevoir la fourniture de services locaux de manière anthropocentrique en répondant aux besoins réels des individus tout au long de leur vie (par ex. des services aux personnes à mesure qu'elles vieillissent et reflétant leurs diverses activités).

Co-créer des services sociaux publics avec les clients pour renforcer leur engagement et leur autonomie.

** Le processus de création et de mise en œuvre des politiques axées sur les phénomènes de société est présenté dans l'encadré 4 au-dessus.*

4. Renforcer l'assise démocratique de l'État-providence

Donner de l'autonomie et permettre à tous les individus de contribuer au mieux de leurs capacités sont les piliers de la démocratie dans la concurrence mondiale des systèmes politiques. L'innovation et le renouvellement, par exemple, sont intégrés dans des systèmes démocratiques représentatifs, offrant de la diversité (tant démographique que cognitive) en termes de prise de décision, de prévision adaptée et de capacité de logique. Des élections régulières permettent une rotation suffisante du système et améliore ainsi la fluidité des ressources. Une démocratie qui se porte bien est également importante pour légitimer le rôle de l'État-providence dans la redistribution entre les riches et les pauvres et celle réalisée au cours de la vie des individus (par ex. les retraites).

Bien que prometteuse en théorie, la démocratie représentative n'a pas été capable de résoudre les nombreux problèmes de l'État-providence. En Europe, la participation politique est en baisse.¹⁷ Cette tendance s'observe non seulement lors des élections, mais également au niveau de l'adhésion aux partis politiques.¹⁸

Les prestations sociales destinées aux personnes âgées sont souvent considérées comme protégées et biaisées en leur faveur compte tenu de leur poids électoral, qui a augmenté à mesure que les sociétés vieillissaient, les personnes âgées étant toujours prêtes à participer au processus politique. Les personnes âgées ayant un niveau d'instruction élevé sont également bien plus susceptibles de voter que les jeunes au faible niveau d'instruction (Thies 2015). Compte tenu de ces facteurs, il est difficile de mettre en œuvre certaines réformes comme les réformes des retraites qui réduisent l'écart de risque de pauvreté entre les jeunes et les personnes âgées.¹⁹ De récentes études allemandes soulignent également que les bénéficiaires des politiques de l'État-providence (par exemple les personnes qui vivent dans des zones défavorisées, qui touchent moins que le revenu moyen ou qui perçoivent des allocations chômage) participent de moins en moins à la formulation de ces politiques (Tillmann et Gagné 2013). On peut supposer que la stratification sociale de la participation politique s'observe également dans d'autres pays européens.

De plus, en des temps de contraintes économiques sérieuses, investir dans de futures prestations implique de réviser les mécanismes existants et d'utiliser les ressources destinées aux bénéficiaires actuels. Il est donc essentiel, concernant l'investissement social, de déterminer comment l'adoption de principes d'investissement social peut être légitimée (Begg 2015).

17. Dans les années 1970, le taux de participation aux élections parlementaires en Allemagne s'élevait à près de 90 %. Lors des dernières élections générales, le taux de participation était légèrement supérieur à 70 %. Au Royaume-Uni, le taux de participation est passé de près de 80 % dans les années 1960 à 66 % en 2015 ; en Finlande, il est passé de plus de 80 % à 67 % au cours de la même période. Cela vaut pour beaucoup d'autres pays, bien qu'il y ait également des exceptions, comme en Suède, où le taux de participation est resté plus ou moins stable au cours des 30 dernières années (Thies 2015, van Biezen et al. 2012).

18. Le nombre absolu d'adhérents des partis politiques et le nombre relatif par rapport à la taille de l'électorat ont diminué ces 25 dernières années dans la plupart des pays européens, à l'exception de l'Italie, de la France, de l'Espagne et de l'Estonie (van Biezen et al. 2012).

19. Par exemple, selon la règle dite de Musgrave, le partage efficace du risque entre différentes générations implique de maintenir constant le rapport entre les revenus des retraités et les revenus nets de la population active (le « rapport cotisations-prestations ») (Hüttel et al. 2015).

La démocratie représentative devenant moins inclusive, les politiques sociales reposent sur une légitimité publique toujours plus réduite. De plus, les formes actuelles de démocratie représentative ne donnent pas la parole aux futures générations. Afin de déterminer comment renforcer l'assise démocratique de l'État-providence, il faut revenir à l'essence du concept de « démocratie ». La démocratie désigne le pouvoir ou le « règne » du peuple. Il s'agit de l'opposé de systèmes où le pouvoir est soit détenu par un individu, comme dans une monarchie absolue, soit par un petit nombre d'individus, comme dans une oligarchie. La démocratie peut revêtir plusieurs formes.

Dans le contexte de l'État-providence, le concept de « démocratie » est généralement utilisé en rapport avec la façon dont les pouvoirs sont répartis dans le processus décisionnel. L'une des formes de cette démocratie est la démocratie directe, dans laquelle tous les citoyens éligibles participent directement à la prise de décisions politiques par le biais de référendums, par exemple. Une autre forme de démocratie typique de l'élaboration des politiques dans les États-providence est la démocratie représentative, dans laquelle les citoyens élisent des représentants pour prendre des décisions en leur nom, par exemple au sein d'un parlement ou de conseils municipaux.

Pour faire face aux difficultés mentionnées ci-dessus, les États devraient s'efforcer de réengager leurs citoyens, notamment ceux les plus éloignés du processus politique, à l'aide de méthodes qui vont au-delà des mécanismes traditionnels de démocratie représentative ou directe. Ces méthodes peuvent être des instruments bien établis comme les initiatives citoyennes et la participation publique ou des innovations démocratiques (Smith 2009).

Dans le cadre de la démocratie participative, les citoyens n'ont pas un accès direct à la prise de décision, mais ils sont entendus durant le processus, notamment lors de consultations en ligne. Les nouvelles technologies permettent de plus en plus aux gouvernements de recueillir des retours de la part de leurs citoyens sur les politiques mises en œuvre et des idées pour de nouvelles initiatives. La démocratie participative a été utilisée avec succès dans des projets d'aménagement urbain dans le monde entier. Toutefois, le manque de processus participatifs reste courant dans de nombreux autres domaines du secteur public, où beaucoup de réformes ont été mal mises en œuvre, voire ont été des échecs du fait que des acteurs importants n'ont pas participé à leur élaboration (Hämäläinen 2007).

La démocratie participative renforce la diversité cognitive étant donné que davantage d'opinions et de contributions peuvent être prises en compte dans le cadre d'outils en ligne quand de nouvelles politiques ou législations sont élaborées. Elle peut également renforcer la capacité d'adaptation des États du fait de la vigilance accrue des décideurs, qui écoutent en permanence les avis des citoyens. Recueillir des retours précieux sur les politiques de la part des citoyens qui sont les plus touchés par ces dernières peut être essentiel pour réduire les tensions. Il est également important pour les citoyens de savoir (en-dehors des élections régulières) à quel moment leur opinion est entendue et dans quelle mesure elle va être prise en compte dans le processus décisionnel.

En plus de proposer des moyens d'expression, la démocratie participative peut servir à définir des politiques. Les citoyens peuvent être systématiquement impliqués dans les processus d'élaboration de propositions politiques concrètes, par ex. dans le cadre de mini-publics,²⁰ de conférences ou d'assemblées de citoyens,²¹ et de législation participative (voir exemple dans l'encadré ci-dessous).

Dans la plupart des politiques sociales, la participation et la prise de décision sont deux processus distincts, la prise de décision se faisant uniquement après avoir mené à terme le processus participatif et par des personnes différentes de celles ayant participé au processus participatif. La budgétisation participative (voir exemple dans l'encadré) est une méthode qui donne un pouvoir décisionnel aux personnes participant au processus.

20. Le travail des commissions d'experts pourrait être complété par un mini-public formulant des recommandations sur le même sujet que celui examiné par la commission. Dans ce cas, un petit groupe de citoyens choisis au hasard et représentatifs de l'ensemble de la population cherche des réponses à d'importantes questions politiques ou éthiques (Thies 2015).

21. Lors d'un événement qui dure en général un ou deux jours, des citoyens débattent et élaborent des propositions sur une initiative donnée ou sur le programme du gouvernement (Thies 2015).

La numérisation rapide d'aujourd'hui offre également de grandes possibilités d'innovations démocratiques. Grâce à toute une série de nouvelles technologies, les gouvernements peuvent recueillir des retours de la part de leurs citoyens sur les politiques mises en œuvre et des idées pour de nouvelles initiatives. Les données ouvertes, par exemple, offrent un nouveau potentiel de gouvernance transparente et d'innovation (voir exemple dans l'encadré ci-dessous).

Le développement technologique, et plus particulièrement les médias sociaux, permettent également à la démocratie fondée sur l'action de contourner le secteur public, ce qui étend encore la notion de « démocratie ». Compte tenu de la frustration croissante face à la rigidité des méthodes démocratiques traditionnelles et aux canaux d'influence proposés par le secteur public, les citoyens agissent de plus en plus directement pour réaliser leurs objectifs. Les banques de temps, par exemple, permettent aux citoyens d'échanger entre eux des services liés à l'aide sociale et au bien-être. L'action directe fondée sur la règle édictée par des personnes dans le cadre de petits groupes risque de devenir une oligarchie, mais dans de nombreux cas elle peut également donner lieu à des mouvements citoyens très répandus et reconnus comme le Restaurant Day.²²

ENCADRÉ 6 ► Exemples d'innovations démocratiques

Législation participative

En 2012, une modification de la constitution finlandaise est entrée en vigueur qui permet à tout citoyen de proposer une nouvelle loi. En vertu de la loi sur l'initiative citoyenne (Citizens' Initiative Act), 50 000 citoyens en âge de voter doivent soutenir le projet de loi en signant une pétition pour qu'il puisse être présenté au parlement national. Open Ministry est une plateforme en ligne conçue par une organisation à but non lucratif qui organise ces initiatives. Tout citoyen peut proposer une législation et recueillir du soutien en faveur de cette dernière à l'aide de la plateforme. Avant que les partisans commencent leur campagne, des spécialistes juridiques contribuent à formuler la proposition de loi de telle sorte qu'elle soit acceptable pour le parlement. À ce jour, deux propositions de loi ont été transmises au parlement finlandais et l'une d'entre elles (la loi sur le droit égal au mariage, Equal Marriage Law, qui permet à tous les citoyens de se marier quel que soit leur sexe) est devenue une législation adoptée par le parlement.

Budgétisation participative

Dans le cadre de la budgétisation participative, les citoyens impliqués dans le processus participatif décident des dépenses prioritaires pour une part désignée du budget public. Des bibliothèques publiques peuvent, par exemple, ouvrir les décisions sur de nouvelles acquisitions à des initiatives citoyennes. Dans le cadre de ces initiatives, des citoyens et des groupes représentatifs de toutes les composantes de la communauté a) débattent des dépenses prioritaires, b) font des propositions de dépenses et c) votent sur ces dernières. Les populations locales peuvent également jouer un rôle dans l'examen et le contrôle du processus (Sillanpää 2013). La budgétisation participative donne l'occasion aux citoyens locaux de jouer un rôle essentiel dans la prise de décision. Elle peut également contribuer à améliorer la connaissance des citoyens du processus décisionnel public et les encourager à participer à d'autres domaines de la vie démocratique. Cette approche réunit des personnes de différents secteurs qui ne seraient pas forcément en relation les unes avec les autres. De plus, impliquer des citoyens également issus de groupes marginalisés dans les décisions sur la façon dont les fonds publics sont dépensés contribue à allouer les fonds correctement (Sillanpää 2013).

Le concept de budgétisation participative, qui a été introduit en Europe au début des années 2000, est désormais l'une des approches les plus répandues de démocratie participative (Sillanpää 2013). Il s'agit d'une pratique courante au Royaume-Uni et elle est également expérimentée en Finlande.

Des données ouvertes à la transparence des gouvernements

La véritable ouverture garantit la responsabilité et la transparence de la gouvernance. Les données ouvertes sont un moyen de renforcer la transparence des gouvernements. L'expression « données ouvertes » fait référence aux données qui sont accessibles à tous et peuvent être utilisées, réutilisées et diffusées librement par tout le monde (Halonen 2012).

En ouvrant leurs bases de données à l'opinion publique, les organisations peuvent maximiser le principe de responsabilité et devenir bien plus efficaces en termes d'économies. La transparence permet à des citoyens vigilants d'identifier des gaspillages au sein des organisations publiques. De plus, le fait de disposer de données plus ouvertes sur les dépenses permet aux employés de mieux connaître la situation financière de l'organisation et de pouvoir agir en conséquence. Les données ouvertes peuvent également permettre la réutilisation créative des informations par des citoyens innovants, ce qui peut améliorer les services publics et les possibilités de participation publique (Halonen 2012).

En 2013, le président américain Barack Obama a, par exemple, signé un décret qui a fait des données ouvertes et lisibles par machine le nouveau système d'information par défaut du gouvernement américain. Renforcer l'accessibilité et l'utilité des informations sur les activités

22. Le Restaurant Day est un carnaval culinaire créé par des milliers de personnes qui organisent et visitent les restaurants éphémères du monde entier. Durant le Restaurant Day, n'importe qui peut créer un restaurant, un café ou un bar pour une journée. L'événement peut avoir lieu partout : chez soi, au bureau, au coin d'une rue, dans un jardin, dans un parc ou sur la plage. Il est organisé par une équipe de bénévoles. Tous les restaurateurs d'un jour sont personnellement responsables de toutes les actions qui seraient liées à leur restaurant. Voir <http://www.restaurantday.org/fr/>.

du gouvernement est également essentiel pour rendre le gouvernement plus efficace et transparent. En Estonie, le système d'information de l'État baptisé « e-Estonia » est un projet européen d'avant-garde en matière de données ouvertes et de transparence de la gouvernance.

Les innovations démocratiques présentent tellement d'avantages potentiels qu'il serait peu judicieux pour le secteur public de ne pas y participer. Les décideurs devraient examiner de façon plus ouverte les avantages et inconvénients des différentes formes d'innovations démocratiques. Ils devraient clarifier les règles sociales et créer les conditions favorables pour renforcer les bonnes pratiques et limiter les effets négatifs potentiels.

La participation des citoyens et les innovations démocratiques ne sont pas exemptes de défauts. Impliquer des groupes défavorisés comme les migrants ou les personnes peu éduquées est un défi, de la même manière que pour les modes traditionnels de participation politique. Par ailleurs, certains groupes actifs dans l'adaptation aux innovations démocratiques et au potentiel qu'elles offrent pourraient avoir un impact disproportionné sur ce qui se passe au niveau de l'État-providence (Thies 2015). Par conséquent, toutes les sphères sociales doivent connaître les nouvelles formes de démocratie et être invitées à contribuer à réinventer la démocratie. Les contributions des différents acteurs doivent également être alignées et ajustées pour gérer le problème commun.

La participation des citoyens pourrait également nuire à la capacité de l'État-providence à gérer rapidement de nouveaux problèmes et de nouvelles situations. La stratégie à adopter doit donc être définie avec soin. La participation des citoyens pourrait, par exemple, s'avérer inutile dans le cadre de la gestion de crise. Leur participation à la prise de décisions politiques sollicite des ressources nécessaires ailleurs et ralentit les processus de gouvernance. En revanche, elle permet que les décisions politiques soient plus légitimes et moins contestées à l'avenir.

Les innovations démocratiques peuvent être l'un des nombreux outils qui rendent la gouvernance des États-providence plus inclusive. Les gouvernements continuent d'apprendre à écouter les opinions de leurs citoyens et des innovations démocratiques sont actuellement testées dans de nombreux pays, régions et municipalités du monde entier.²³ Toutefois, souvent, elles n'ont pas encore été institutionnalisées et en sont à un stade expérimental, sous la forme de projets ponctuels.

ENCADRÉ 7 ► Ambition n° 3

Renforcer l'assise démocratique de l'État-providence en explorant des innovations démocratiques qui vont au-delà de la démocratie représentative et des intérêts des générations actuelles.

Recommandations :

1. Approfondir la connaissance des nouvelles différentes formes de démocratie et mieux savoir comment elles peuvent être mises en œuvre dans le contexte de l'État-providence.
2. Renforcer la coopération avec les communautés locales en impliquant des individus de divers horizons dans le développement local, en transférant davantage de compétences à l'échelon local et en encourageant les citoyens à agir par eux-mêmes.
3. Inciter l'administration publique à expérimenter des innovations démocratiques, notamment la démocratie participative et la démocratie de proximité et à échanger, institutionnaliser et renforcer les bonnes pratiques.

23. De nombreux autres exemples peuvent être consultés à l'adresse www.participedia.net/en.

5. Renouveler le rôle de l'État dans la protection sociale

L'expression « État-providence » suggère en elle-même le rôle essentiel de l'État dans la protection sociale. En effet, dans de nombreux pays, on part souvent de l'hypothèse que le droit à la protection sociale doit être assuré par l'État.

Toutefois, en des temps de profondes mutations socio-économiques²⁴, les problèmes brûlants auxquels sont confrontés les États-providence modernes ne peuvent être gérés par un seul acteur, ni uniquement par le secteur public. Ce dernier fait face à des contraintes budgétaires croissantes et les compétences nécessaires pour gérer ces nouveaux problèmes ne se trouvent pas toujours au sein du secteur public.

Certaines tâches traditionnelles des gouvernements nationaux peuvent désormais être assumées de manière plus efficace par le secteur privé, les partenaires sociaux ou la société civile. Les valeurs sociétales évoluent également au niveau du rôle de l'individu, de la famille, des employeurs, des partenaires sociaux et de l'État dans la protection sociale.

Le rôle traditionnel de l'État dans la protection sociale est remis en question. Nous avons besoin d'une nouvelle perspective sur le rôle du gouvernement, qui tienne compte d'autres acteurs et secteurs sociaux de façon plus collaborative et intégrée. L'évolution des rôles de ces acteurs est donc examinée ci-dessous.

Dans de nombreux pays, les partenaires sociaux, notamment les employeurs et les syndicats, jouent un rôle stratégique dans le financement ou la fourniture des prestations sociales, ou en tant qu'importants lobbyistes au niveau de la politique sociale. L'emploi à vie dans les secteurs économiques traditionnels n'étant plus garanti, de plus en plus de personnes (notamment les chômeurs) ne sont plus représentées ou passent entre les mailles du système de sécurité sociale si elles n'ont pas le nombre requis d'années de cotisation au système. C'est notamment le cas pour beaucoup de femmes, de travailleurs étrangers, d'intérimaires et de nouvelles professions. Les partenaires sociaux demeurent des acteurs importants et continueront de l'être à l'avenir, mais leur participation à la protection et à la politique sociales doit être réexaminée sous l'angle de l'égalité, de la démocratie et de l'évolution de la nature de l'emploi.

Le modèle danois de « flexicurité » est un bon exemple de coopération entre le secteur public et les partenaires sociaux. Ce modèle accroît le niveau de mobilité sur le marché du travail en simplifiant l'embauche et le licenciement pour les entreprises, tandis que les personnes licenciées bénéficient d'allocations chômage généreuses et de divers services de l'emploi. Il peut être mis en place grâce à une coopération efficace entre les partenaires sociaux. A la suite de la crise financière, de nouvelles améliorations ont été apportées au modèle : le système gère désormais également la relation entre mobilité et éducation, ce qui élargit le spectre des acteurs concernés. Le nouveau concept de « mobication » vise à garantir une protection par la systématisation d'une formation continue de la main d'œuvre et la possibilité d'orienter cette dernière vers les branches dynamiques en termes d'emploi.

Les systèmes publics d'aide sociale de nombreux pays complètent leur fourniture de services publics par des services acquis auprès du secteur privé. Dans certains cas, il s'agit d'un facteur d'efficacité, mais la plupart du temps, le recours à des prestataires du secteur privé génère également une hausse des coûts. Toutefois, les secteurs du bien-être et de la santé connaissent une forte croissance en Europe et de plus en plus de grandes entreprises souhaitent désormais produire de la valeur non seulement pour leurs actionnaires, mais

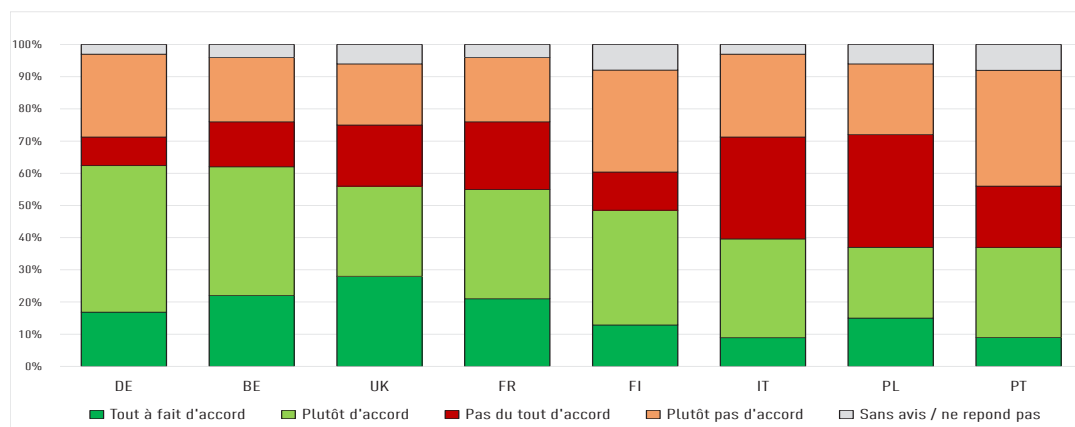
24. Au lieu de rôles et de hiérarchies clairement définis, les sociétés modernes sont devenues des systèmes-de-systèmes dynamiques et à plusieurs niveaux, ou des « panarchies », qui impliquent des institutions de types différents à tous les niveaux systémiques (Gunderson and Holling 2002). Dans le cadre de ces systèmes, les sous-unités, les organisations, les secteurs industriels, les régions, les pays et les communautés ont tous leurs propres normes culturelles et comportementales et leurs propres règles institutionnelles. Ils ont néanmoins tendance à utiliser certaines ressources communes et nécessitent une coordination des activités interdépendantes.

également pour leurs clients²⁵ (voir l'exemple de l'investissement à impact social dans l'encadré ci-dessous). Par ailleurs, depuis peu, le secteur privé envisage de plus en plus la lutte contre le changement climatique comme une opportunité commerciale, et non comme une contrainte. L'un des principaux enjeux de gouvernance pour l'avenir des États-providence consiste donc à réexaminer la relation entre les secteurs public et privé pour créer du bien-être durable.

Dans de nombreux pays, les familles, les communautés locales et les réseaux d'égal à égal représentent des systèmes de sécurité sociale officieux, notamment quand la disponibilité des avantages et services publics est limitée. Nous sommes également à l'aube d'une nouvelle ère de communalité (voir l'exemple du développement fondé sur les acquis dans l'encadré ci-dessous). Aujourd'hui, les gens sont plus que jamais enclins et capables de réellement coopérer entre eux. La numérisation établit de nouvelles connexions et permet à de nouvelles activités communes de contourner les structures et processus traditionnels. On peut notamment l'observer dans l'évolution récente de la consommation collaborative (voir exemple dans l'encadré ci-dessous) De même l'entrepreneuriat social et d'autres formes d'économie collaborative font des citoyens des producteurs actifs de valeur sociale et écologique.

Dans les États-providence d'aujourd'hui, les individus sont souvent considérés comme des clients passifs des avantages et services publics. Les États-providence n'ont pas toujours pour objectif de rendre réellement autonomes les individus, de les laisser prendre leurs responsabilités et d'améliorer leur propre bien-être, ce qui est également la perception de nombreux Européens (Graphique2). Les futurs services sociaux devront davantage viser à encourager les individus à être plus indépendants et à rechercher leur propre bien-être. Pour ce faire, les décisions qui renforcent le bien-être doivent également être attractives et facilement accessibles.²⁶ De plus, les prestataires de service doivent rendre les citoyens autonomes en les impliquant dans la co-création active de services. Comme souligné au chapitre 5, il est intéressant de noter que certaines formes de consommation collaborative (par ex. les banques de temps) permettent même aux citoyens de contourner le secteur public en échangeant des services relatifs à l'aide sociale et au bien-être entre eux.

GRAPHIQUE 2 ▶ Avis des Européens sur le rôle activant des systèmes de sécurité sociale dans leur propre pays selon un récent sondage mené dans huit pays européens (Vision Europe Summit 2015).



Dans le sondage, les déclarations suivantes ont été vérifiées : « Le système de protection sociale de mon pays m'encourage à contribuer activement à mon bien-être personnel ».

25. La promotion de choix de modes de vie durables est également une grande opportunité pour les entreprises. Les produits et services qui encouragent à un mode de vie durable consistent notamment en des applications électroniques permettant à leurs utilisateurs de surveiller leurs propres services de santé et de construction destinés à améliorer l'efficacité énergétique de leurs habitations. Des systèmes de transport et d'énergie intelligents peuvent également être mis en place pour soutenir des habitudes de consommation et des modes de vie durables. Tenir compte des différents besoins personnels des clients dans le développement de nouveaux produits et services peut renforcer à la fois le bien-être et l'utilisation efficace des ressources.

26. L'infrastructure de la société et les décisions politiques ont une forte influence sur les choix que les citoyens font dans leur vie quotidienne. La législation est un outil puissant pour influencer sur le comportement des gens, comme l'ont déjà montré les obligations de recyclage et les interdictions de fumer dans les lieux publics. Changer les priorités de la fiscalité (par ex. la fiscalité écologique) et des incitations financières peut également permettre de soutenir la transition vers des modes de vie plus durables. Parmi les exemples de la façon dont la société et l'infrastructure peuvent influencer sur les choix quotidiens des citoyens figurent les pistes cyclables et les transports publics efficaces, les coupons d'exercice physique fournis par les employeurs, la place de choix des aliments sains dans les magasins et des paramètres par défaut sobres en énergie sur les appareils ménagers (Hirvilammi and Helne 2014, Hellström et al. 2015).

ENCADRÉ 8 ► Exemples de gouvernance collaborative

Les communautés en tant qu'acquis

Différentes méthodes ont été mises en place en Écosse pour produire de la santé et du bien-être en capitalisant sur les acquis des communautés. Ces approches fondées sur les acquis consistent notamment à identifier et à allouer des ressources communes des communautés locales, comme le savoir-faire, les compétences, l'expérience et le temps libre des personnes, à protéger les individus les plus vulnérables de la communauté et à promouvoir la santé et le bien-être des membres de la communauté.

L'accent est mis sur le bien-être et l'autonomisation des citoyens, et non sur la fourniture de services. Ainsi, les citoyens ont l'impression de faire partie de la solution, et non d'être juste la source des problèmes.

Un projet intitulé « *Older People for Older People* » (Personnes âgées pour personnes âgées) a expérimenté un concept dans le cadre duquel des communautés situées dans des endroits reculés soutiennent l'autonomie des personnes âgées en tant que membres de la communauté. Ces communautés ont conçu des services qui, selon elles, seraient les mieux à même d'aider les personnes âgées à vivre de façon autonome.

Consommation collaborative

Au lieu de l'appropriation, de plus en plus de personnes aujourd'hui veulent accéder à des biens et à des services quand elles en ont réellement besoin. La consommation collaborative désigne une économie du partage où les gens empruntent, échangent, louent, recyclent et produisent des biens, des services, des idées et des compétences entre eux. Dans une économie du partage, les ressources sont utilisées de la façon la plus optimale possible et il est de moins en moins nécessaire de produire de nouvelles choses. La société peut ainsi réduire sa consommation de ressources naturelles et d'énergie sans obliger les citoyens à compromettre leur niveau de vie.

Les solutions de consommation collaborative sont généralement proposées sur Internet, qui réunit des réseaux de bénévoles ou de personnes qui ne se connaissent pas avant. Elles peuvent ainsi renforcer la confiance dans la société, promouvoir l'esprit de communauté et augmenter le bien-être tangible des individus et leur résistance aux situations de crise.

Dans de nombreux pays, la diffusion de la consommation collaborative est encadrée par des législations sur la fiscalité, la levée de fonds, les droits des employeurs, le droit d'auteur, les transports, les locaux, la construction et le logement. Certaines législations sont rigides et dépassées, tandis que d'autres protègent les citoyens des effets négatifs ou incontrôlables potentiels de ces nouvelles pratiques.

L'investissement à impact social²⁷

L'investissement à impact est une nouvelle façon intéressante et concrète de faire face aux problèmes sociaux et écologiques de la société dans le cadre d'une initiative commune entre le secteur public, le secteur privé et la société civile. Le secteur public reste le « propriétaire » du problème, mais le financement de la solution est assuré par le secteur privé. Dans de nombreux cas, la société civile peut agir en tant qu'opérateur concret, qui est rémunéré pour la production de ses services.

Pour que l'initiative commune se concrétise, dans un premier temps, des objectifs concrets doivent être fixés à cette dernière. Le principe essentiel de cette approche est que le secteur public ne paye que pour les résultats et le secteur privé est rémunéré (c.-à-d. le prestataire de service touche des bénéfices et les investisseurs un rendement positif) uniquement si les objectifs sont atteints ou dépassés. Si l'initiative ne se concrétise pas, le secteur privé assume le risque. L'investissement à impact est un nouvel outil intéressant pour gérer la hausse des coûts dans le secteur public en concevant des solutions préventives en tant qu'investissements pour l'avenir. Au mieux, l'investissement à impact apprend au secteur public à réfléchir en termes d'investissements plutôt que de budgets annuels (jeu à somme nulle). Il s'agit néanmoins d'un autre moyen d'adopter la méthode d'investissement social.

Le cadre de gouvernance de l'État-providence requiert des mécanismes de gouvernance collaborative qui puissent soutenir l'évolution simultanée de multiples activités se renforçant mutuellement dans les organisations du secteur public, du secteur privé et du secteur tertiaire. Au lieu des « États-providence », nous devrions commencer à parler de « sociétés-providence » au sein desquelles (en plus du rôle de prestataire) le gouvernement joue un rôle actif en tant que catalyseur et organisateur des activités d'autres acteurs de la société.

Le gouvernement collaboratif réunit différentes parties prenantes pour résoudre un problème commun dans un processus de dialogue. Il peut ainsi contribuer à surmonter les intérêts personnels défensifs en chargeant plusieurs acteurs de réaliser des progrès collectifs. Par conséquent, le principe essentiel de la gouvernance collaborative n'est pas de transférer le financement²⁸ ou d'autres responsabilités de l'État vers d'autres acteurs de la société, mais de partager les responsabilités et de coordonner les activités pour obtenir les meilleures solutions dans leur ensemble.

27. Il est important de noter que l'investissement à impact social est une approche particulière de la gouvernance collaborative et, malgré leur similitude, n'est pas synonyme du concept d'investissement social évoqué au chapitre 1, qui n'implique pas nécessairement une collaboration entre différents acteurs de la société.

28. Lors de la conception de la gouvernance collaborative, il est important de garder à l'esprit que le transfert du financement et d'autres responsabilités du secteur public vers le secteur privé peut présenter à la fois des avantages et des inconvénients.

Les organisations du secteur public sont souvent les mieux placées pour développer, produire, organiser et/ou coordonner la production de biens publics et d'institutions à des niveaux systémiques supérieurs. Il s'agit généralement des seuls acteurs à avoir des intérêts et des responsabilités à l'échelle du système et elles ont la responsabilité ultime des conséquences de mauvaises politiques où qu'elles surviennent (Hämäläinen 2013). Par conséquent, renforcer la gouvernance collaborative doit être une priorité de la gouvernance du secteur public.

Le secteur public doit activement contribuer à créer, organiser et faciliter la collaboration intensive et approfondie qui est nécessaire entre de multiples parties prenantes. Par conséquent, l'« orchestration » de la coopération à l'échelle du système est un nouveau rôle « macro-organisationnel » pour l'État dans la politique sociale (Hämäläinen 2013). Ce nouveau « rôle de gestionnaire du système » de l'État (Hallsworth 2011) agit en tant que nouveau bien public pour les participants du réseau de coopération. Il ne vient pas remplacer, mais compléter le rôle macroéconomique plus traditionnel²⁹ du gouvernement.

ENCADRÉ 9 ► Ambition n°4

Soutenir la transition de l'État-providence vers une société du bien-être, avec davantage de responsabilités communes et d'activités coordonnées par le secteur public, le secteur privé et les acteurs de la société civile pour obtenir les meilleures solutions dans leur ensemble.

Recommandations :

1. Améliorer la gouvernance de réseau collaborative en renforçant le rôle d'orchestration du secteur public pour faciliter la coopération, la coordination et l'évolution simultanée de plusieurs initiatives de développement se renforçant mutuellement.
2. Utiliser plus efficacement les acquis des communautés en soutenant des initiatives qui reposent sur des enseignements tirés des expériences des citoyens tout en autonomisant les individus, les familles et les communautés (voir exemple dans l'encadré ci-dessus).
3. Évaluer les avantages et les inconvénients des différentes formes de consommation collaborative (voir exemple dans l'encadré ci-dessus) pour augmenter le bien-être durable, et clarifier les règles sociales et créer les conditions favorables pour renforcer les bonnes pratiques.
4. Examiner des possibilités d'investissement à impact social (voir exemple dans l'encadré ci-dessus) afin d'améliorer les partenariats public-privé dans la création de bien-être.

6. Orienter l'UE vers un agenda social légitime

Le développement simultané des États-providence nationaux en Europe et l'approfondissement de l'intégration européenne dans la période d'après-guerre ont constitué un socle important pour le modèle social européen. Ces deux piliers sont désormais dans une phase critique où ils doivent se réinventer (Hemerijck 2013).

Le progrès social et la solidarité ont longtemps été des aspects importants de la vision européenne.³⁰ Actuellement, les ambitions sociales de l'UE sont reflétées dans les objectifs du traité de Lisbonne (UE 2000) : *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*. Malgré les promesses de Lisbonne, un important déclin de la cohésion sociale a été observé en Europe depuis la signature de la déclaration. L'unité européenne est désormais menacée par la hausse inquiétante des inégalités sociales tant au sein des pays qu'entre eux (Vandenbroucke et Rinaldi 2015).

L'un des problèmes essentiels concerne le fait que l'intégration sociale européenne n'a pas suivi le rythme de l'intégration économique. Depuis 2008, le discours politique et l'élaboration des politiques en Europe ont été dominés par la dette publique, la discipline budgétaire, les déficits budgétaires et d'autres enjeux économiques, ce qui a laissé peu de place à des discussions stratégiques à long terme sur les valeurs et directions

²⁹ Ces dernières décennies, la réflexion sur la raison d'être du rôle du gouvernement a été surtout dominée par la théorie économique. Les interventions du gouvernement sont justifiées comme étant des réactions aux défaillances du marché. Les principales tâches du gouvernement, et plus généralement du secteur public sont considérées comme les suivantes : a) renforcer l'efficacité générale de l'économie (par ex. compétitivité et croissance) et b) réduire les inégalités sociales entre les citoyens (par ex. les fonctions traditionnelles de la protection sociale) (Hämäläinen 2013).

³⁰ Le progrès social et la solidarité ont été notamment promus par Thomas Humphrey Marshall, Thomas Hobbes et Otto von Bismarck (Soromenho-Marques 2015). Au niveau européen, en 1961, le Conseil de l'Europe a adopté la Charte sociale européenne, qui est un traité sur les droits de l'homme et les libertés. Dans l'UE, l'agenda social a été inscrit dans le Chapitre social de l'UE en 1997.

européennes et sur le rôle de l'UE pour fournir du bien-être social dans les limites écologiques de la planète, comme prévu par le traité de Lisbonne (Soromenho-Marques 2015). La domination de l'intégration économique s'illustre notamment par le fait que la mobilité de la main d'œuvre est encouragée au sein de l'UE, mais qu'aucune assurance-chômage ou assurance-maladie n'existe pour gérer ses conséquences sociales. A long terme, cela pourrait également créer un écart plus important et diminuer la cohésion sociale au sein de l'UE si certains États membres augmentaient leurs contributions à l'investissement social (par ex. le capital humain) et d'autres non (Vandenbroucke et Rinaldi 2015).

La contradiction croissante entre les politiques économiques et leurs impacts sociaux doit être résolue si l'Union veut survivre et prospérer. Sur le long terme, l'approfondissement de l'intégration sociale serait l'étape suivante logique de l'intégration européenne. Cependant, les problèmes économiques auxquels sont confrontés de nombreux pays européens, notamment ceux censés devenir des contributeurs nets, et la montée des mouvements politiques eurosceptiques semblent être des obstacles considérables à une telle évolution à court terme.

Le principe de subsidiarité a été l'un des piliers des politiques de l'UE. Compte tenu d'un mandat limité au niveau de la politique sociale, au lieu de politiques sociales invasives, le comité de la protection sociale de l'UE recourt à un processus volontaire appelé la méthode ouverte de coordination pour la coopération politique dans les domaines de l'inclusion sociale, des soins de santé, des soins de longue durée et des retraites. Ce processus repose sur des mécanismes non contraignants tels que des orientations et des indicateurs, des évaluations comparatives et le partage de bonnes pratiques. Par conséquent, l'efficacité de la méthode dépend d'une forme de pression des pairs. Le processus implique également une coopération étroite avec les parties prenantes, notamment les partenaires sociaux et la société civile. La méthode de l'investissement social, déjà soutenue par l'UE (UE 2013b),³¹ permet également d'utiliser des budgets sociaux existants pour obtenir les meilleurs résultats.

Les problèmes sociaux qui ont culminé ces dernières années dans l'UE ont intensifié le débat pour déterminer dans quelle mesure le principe de subsidiarité devait s'appliquer aux politiques sociales. D'un côté, la pression a augmenté pour élargir le mandat et les compétences de l'UE et permettre ainsi davantage de contribution et d'action coordonnée dans le domaine des politiques d'aide sociale (par ex. Nouveau pacte pour l'Europe, Emmanouilidis 2014). La compétence partagée (par les États-nations et l'UE) sur les politiques sociales pourrait renforcer l'intégration de l'UE alors que la fragmentation menace. Elle pourrait également augmenter la performance économique et la cohésion sociale et contribuer à rapprocher l'UE de ses citoyens (Soromenho-Marques 2015). Dans le cadre du débat sur la façon dont l'UE pourrait mieux équilibrer ses politiques économiques et sociales, des initiatives ont été lancées en vue de créer des fonds d'ajustement économique et social, par ex. le fonds de stabilisation de l'UEM (Delbecque 2013) et le fonds d'assurance-chômage de l'UE (voir exemple dans l'encadré ci-dessous).

ENCADRÉ 10 ► Initiative pour un régime européen d'assurance-chômage

Le régime européen d'assurance-chômage est un exemple d'initiative visant à mettre en œuvre des fonctions d'ajustement social pour compenser les conséquences sociales des politiques économiques.

Les récentes récessions en Europe ont souligné que l'UEM n'avait pas les instruments stratégiques utilisés auparavant par des pays pour favoriser une reprise de l'économie et permettre une stabilisation macroéconomique. Le processus en vue de rendre l'UEM plus résistante nécessite des fonctions d'ajustement social bien conçues. Le régime européen d'assurance-chômage est une initiative visant à enrayer le déclin de la cohésion sociale en Europe et à réorganiser l'architecture de l'UEM.

Dans le cadre de ce régime, les États membres partageraient une partie des coûts de l'assurance-chômage à court terme. Concrètement, chaque pays effectuerait un paiement global tous les mois et recevrait un paiement global du fonds. Les allocations chômage européennes de base seraient versées au cours des six premiers mois à un niveau correspondant à 40% de l'ancien salaire de référence de la personne. Chaque État membre aurait la possibilité de

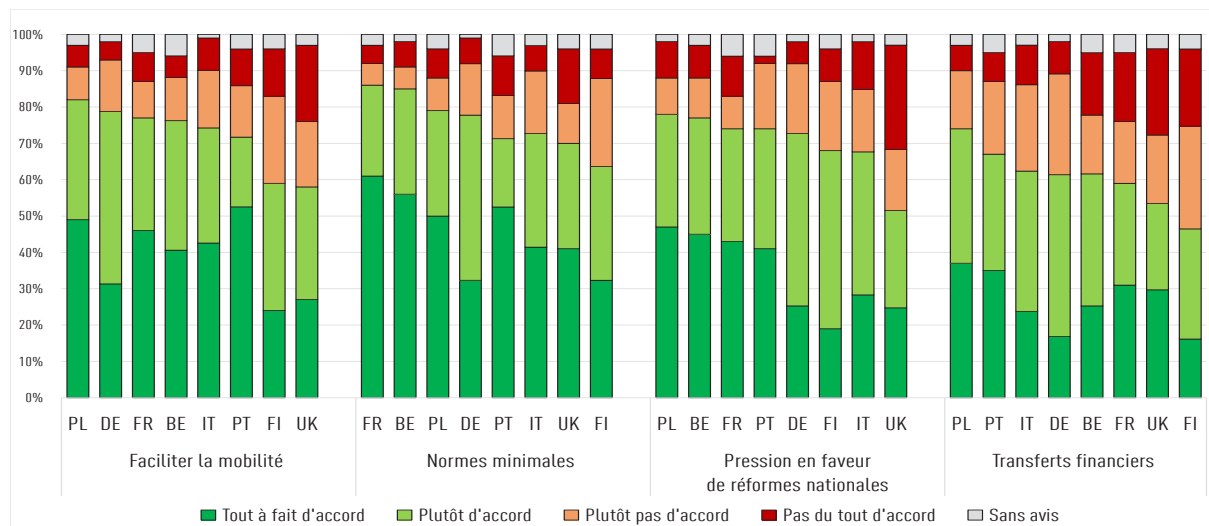
31. La Commission européenne a demandé aux États membres de faire de l'investissement social une priorité et de moderniser leurs États-providence. Cet appel figure dans une communication intitulée « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion » (UE 2013b) adoptée par la Commission. Elle fournit des orientations aux États membres sur les meilleures façons d'utiliser l'aide financière de l'UE, notamment le Fonds social européen, en vue de mettre en œuvre les objectifs fixés.

verser des allocations chômage plus élevées ou plus longues. De même, les employés à court terme et à temps partiel pourraient bénéficier du régime. Les bénéficiaires des allocations chômage seraient obligés de chercher un emploi et de suivre des formations. L'interaction se ferait avec les autorités nationales. Le parasitisme et les situations où certains pays seraient les principaux contributeurs pourraient être évités en effectuant des ajustements fondés sur le suivi permanent de chaque pays (évaluations de l'expérience) et des prestations réduites qui neutralisent les transferts nets. Ainsi, un État membre pourrait être un bénéficiaire net pendant plusieurs années, mais sa contribution et/ou ses taux de prélèvement seraient ajustés en conséquence. L'idée de ce fonds émane de Sebastian Dullien qui est affilié au Conseil européen des affaires étrangères (ECFR) et à l'université des sciences appliquées de Berlin. Depuis 2012, elle est analysée par la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne (Dullien 2014).

L'Europe est divisée au sujet de ces initiatives. De nombreux États membres résistent à donner à l'UE un mandat plus large en matière de politique sociale, notamment compte tenu de la méthode de gouvernance rigide et lourde de l'UE à l'heure actuelle ; ils craignent également d'y perdre au niveau des transferts financiers concernés. De plus, la montée des partis populistes eurosceptiques dans de nombreux pays européens et le renforcement des opinions eurosceptiques appelant à une sortie de l'UE ou de la zone euro sont le signe de problèmes de légitimité au sein de l'UE et alimentent la réticence à élargir davantage le mandat de l'UE.

Dans un récent sondage mené dans huit pays européens (Graphique 3), deux personnes interrogées sur trois ont soutenu l'idée d'adopter des mesures plus discrètes comme des normes minimales de protection sociale dans l'UE et d'augmenter la coordination entre les États membres et la pression sur ces derniers concernant les réformes politiques. Les transferts financiers des États membres les plus riches vers les moins nantis ont recueilli le soutien (en moyenne) de plus de la moitié des personnes interrogées. Cependant, dans tous les pays, on observe de grandes divergences au niveau des opinions exprimées, ainsi qu'une forte opposition dans certains pays (par ex. au Royaume-Uni et en Finlande).

GRAPHIQUE 3 ▶ Opinions de citoyens de huit pays européens sur le rôle de l'UE dans la politique d'aide sociale (Vision Europe Summit 2015).



Dans le sondage, les déclarations suivantes ont été vérifiées :

Faciliter la mobilité : « L'UE doit faciliter et soutenir davantage la mobilité des étudiants et des travailleurs entre les États membres qu'aujourd'hui ».

Normes minimales : « L'UE doit fixer des normes minimales de protection sociale pour tous ses États membres ».

Pression en faveur de réformes nationales : « L'UE doit faire pression sur les États membres, y compris sur mon pays, pour mettre en œuvre des réformes nécessaires du système de protection sociale ».

Transferts financiers : « L'UE doit assurer des transferts financiers des États membres les plus riches vers les moins nantis ».

Les Européens soutiennent vivement l'idée de renforcer la mobilité des étudiants et des travailleurs, ainsi que le rôle de l'UE dans le domaine de la politique sociale en conséquence. Toutefois, les avis divergent sur la question de savoir si cela devrait être fait uniquement dans le cadre de mesures plus discrètes, comme la définition de normes, ou également par le biais de mesures impliquant des transferts financiers (Graphique 3).

Au niveau de la politique sociale, l'UE est confrontée à un dilemme. D'un côté, les mesures actuelles de politique sociale plus discrètes n'ont pas été suffisamment efficaces pour empêcher la baisse de la cohésion sociale, qui menace désormais l'unité européenne et qui diminuera sans aucun doute la compétitivité européenne sur le long terme. De l'autre, le principe de subsidiarité et les compétences de l'UE ne donnent pas beaucoup de marge de manœuvre (en termes de politique d'aide sociale) au niveau de l'affectation des ressources entre pays ou entre différents domaines. De plus, l'UE n'est pas suffisamment légitime aux yeux de ses citoyens pour mettre en place de telles mesures.

A court terme, afin de gérer les conséquences sociales des politiques économiques intégrées, des fonctions d'ajustement social peuvent et doivent être renforcées dans les mécanismes et domaines où l'UE jouit déjà d'une légitimité d'action.

Sur le long terme, l'UE doit élaborer des politiques sociales qui gèrent efficacement les problèmes sociaux de plus en plus complexes au sein des pays européens et entre eux par des moyens légitimes aux yeux des États membres et des citoyens européens.

De nombreuses politiques de l'UE ayant déjà un fort impact sur la protection sociale, il est essentiel de renforcer les capacités de réflexion de l'UE sur les questions de protection sociale. Des méthodes telles que la prévision, l'évaluation comparative mondiale, la logique commune et l'expérimentation sur les questions sociales, pour n'en citer que quelques-unes, doivent être considérablement renforcées pour identifier des directions potentielles pour l'avenir.

L'UE a également besoin d'une vision commune solide sur le futur rôle de la politique sociale dans l'Union afin de guider les initiatives de développement de chaque État membre dans une perspective de renforcement mutuel. La subsidiarité devrait rester un principe directeur, mais en autorisant une certaine flexibilité et différentes formes de planification stratégique au niveau décentralisé, des priorités européennes plus larges pourraient être définies (Stahl et Spinaci 2010). Une vision commune peut inciter les pays indépendants et d'autres acteurs à rechercher des changements cohérents. Elle permet également aux États membres de prendre des décisions à partir de leur propre connaissance des situations locales, tout en reconnaissant et soutenant la direction prise par le reste de l'Union. L'engagement collectif envers une vision crée également un sentiment de solidarité entre les États membres de l'UE qui permet de faciliter les réformes nationales nécessaires.

La définition des futures orientations de l'UE nécessite un partenariat général pour le progrès³² qui implique tous les acteurs de la société (Stahl et Spinaci 2010, voir également la section 6). La vision de la future politique sociale doit également être légitime aux yeux des citoyens européens. Un sondage indiquant une acceptation générale (comme dans le Graphique 3) ne suffit pas. Les décisions sur l'avenir de l'Europe, notamment sur la politique sociale, ne peuvent pas être prises uniquement dans les cabinets de Bruxelles,³³ épaulés par un chorus d'experts et de lobbyistes. Il ne suffit pas non plus de compter sur la démocratie représentative (par ex. le Parlement européen). Pour que les futures politiques sociales soient légitimes aux yeux des citoyens européens, l'Union doit renforcer le rôle de la démocratie participative et expérimenter des innovations démocratiques (voir la section 5) pour être en mesure de les adapter au contexte européen.

Il n'existe pas de raccourci vers des solutions à long terme. L'adoption de nouvelles méthodes de gouvernance qui établissent une vision stratégique et une légitimité conformément à ce qui a été évoqué plus haut ne résoudra peut-être pas les problèmes sociaux aigus d'aujourd'hui, mais elle pourra contribuer à éviter que ces derniers ne s'aggravent brutalement et à concevoir des solutions durables à long terme.

32. La Convention des Maires s'est avérée une expérience réussie, qui a recueilli l'engagement de plus de 1 000 maires dans toute l'Europe en faveur de la réduction des émissions de CO₂ et de l'utilisation des énergies renouvelables. Il serait possible d'adapter le même format de partenariat à d'autres domaines politiques, notamment l'emploi des jeunes (Stahl & Spinaci 2010).

33. En raison de l'instabilité financière et des crises de la dette, le pouvoir de décision de l'UE a été récemment transféré (du moins temporairement) des institutions démocratiques vers les traités et institutions monétaires qui ne font pas l'objet d'un contrôle électoral ; par conséquent, des acteurs économiques, notamment la troïka (Fonds monétaire international, Banque centrale européenne, Commission européenne) ont désormais le pouvoir de prendre des décisions aux lourdes conséquences sociales (Soromenho-Marques 2015).

Dans le même temps, de sérieux problèmes tels que la forte augmentation des flux de migrants et de réfugiés vers l'Europe mettent en difficulté les États-providence européens et compromettent tout futur projet de politique sociale au niveau européen de manière imprévisible. Ainsi, l'analyse actuelle sur la politique sociale pourrait très vite être dépassée.

ENCADRÉ 11 ➤ **Ambition n°5**

Renforcer les fonctions d'ajustement social dans les mécanismes et domaines où l'UE jouit déjà d'une légitimité d'action, tout en préparant la définition d'orientations à long terme durables et légitimes pour la politique sociale au sein de l'UE.

Recommandations :

1. Renforcer les capacités de réflexion (par ex. la prévision, la logique et la vision) et les processus en vue d'identifier les conséquences sociales d'autres politiques européennes et de renforcer les fonctions d'ajustement social dans le cadre du mandat actuel de l'UE en matière de politique sociale.
 2. Appliquer les principes d'investissement social aux fonds européens déjà à vocation sociale et impliquer la société civile et des investisseurs privés dans des projets d'investissement social, au lieu de ne compter que sur le financement additionnel des États membres.
 3. Renforcer le dialogue social à l'échelle européenne sur le futur rôle de l'UE dans la politique d'aide sociale. Encourager ce dialogue et augmenter la légitimation de futures décisions en explorant des innovations démocratiques (voir également les recommandations liées à l'ambition n°3 de la section 5).
 4. Renforcer le rôle de l'UE et encourager la participation de ses dirigeants dans les réseaux internationaux de recherche et d'évaluation comparative dont l'objectif est de développer les méthodes de gouvernance nécessaires pour gérer les problèmes sociaux de plus en plus complexes (voir également les recommandations liées à l'ambition n°1 de la section 3).
-

SYNTHÈSE ET DISCUSSION

Ce Policy paper part du principe que dans le monde toujours plus indépendant et complexe dans lequel nous vivons, aucune grande réforme socio-économique à long terme ne peut se faire sans réviser en profondeur les méthodes de gouvernance de nos sociétés. Il adopte donc une approche proactive de la gouvernance, qui se concentre sur les besoins de renouvellement transversaux et à long terme de l'État-providence et sur ses méthodes de gouvernance.

Dans le cadre de la réforme de l'État-providence, la réforme de la gouvernance doit être définie comme prioritaire, au même titre que la réforme socio-économique.

Au début de ce Policy paper, nous posons également la question de savoir si les problèmes sociaux brûlants d'aujourd'hui peuvent être résolus avec les modèles prédominants de l'État-providence ou s'il faut envisager un renouvellement plus profond de notre modèle social.

Ce Policy paper considère qu'il faut reconsidérer le concept d'État-providence sous deux angles (la protection sociale et l'État). Généralement, la « protection sociale » désigne une approche réactive qui offre un niveau minimal de bien-être et d'aide sociale uniquement après l'apparition de problèmes. Le modèle européen devrait plutôt adopter une approche plus proactive qui investisse dans le bien-être durable (le bien-être holistique dans les limites écologiques de la planète). De plus, l'État n'étant plus le seul acteur fournissant du bien-être à ses citoyens, au lieu de « l'État-providence », notre modèle social devrait également impliquer tous les acteurs de la « société ».

Dans le concept traditionnel de l'État-providence, la « protection sociale » est l'objectif de l'activité et l'« État » le principal acteur chargé de la fournir. Afin d'être compétitifs à l'avenir, les États-providence doivent devenir des sociétés du bien-être durable.

Dans les points suivants, les cinq ambitions en matière de gouvernance des États-providence européens présentées dans ce Policy paper (voir les sections 3 à 7) sont résumées et examinées par Policy paper à deux axes de réforme : a) aspirer au bien-être durable (en plus de gérer les problèmes traditionnels de privation socio-économique) et b) investir dans le bien-être durable (en plus d'indemniser les citoyens).

AMBITION N° 1

Créer des processus de renforcement des capacités de gouvernance aux niveaux national et européen pour garantir que les hommes politiques, les fonctionnaires et d'autres acteurs de la société essentiels pour l'État-providence ont une connaissance adéquate de la complexité et de l'interdépendance des problèmes sociaux, ainsi que des méthodes et outils de gouvernance nécessaires pour les gérer de façon stratégique et agile.

Pour les recommandations, voir le chapitre 2 et l'annexe.

Dans un monde de plus en plus complexe et incertain, la transformation des États-providence en sociétés du bien-être durable nécessite de nouvelles politiques au niveau de notre modèle social actuel. La conception de ces politiques requiert des méthodes de gouvernance qui soient stratégiques et agiles à des niveaux sans précédent. L'adoption de ces méthodes de gouvernance peut être soutenue par de solides activités de prévision qui mettent en lumière ce que devraient être les méthodes de gouvernance de prochaine génération, et par des formations sociétales transversales qui renforcent et partagent les connaissances sur ces nouvelles méthodes.

La future gouvernance doit notamment être stratégiquement sensible et contribuer ainsi à une compréhension globale du contenu évolutif et des objectifs du bien-être durable (en permettant, par ex., de mieux intégrer les aspects sociaux et écologiques dans la prise de décision). De plus, l'adoption et la mise en œuvre de nouveaux objectifs sociaux dans les anciens cloisonnements politiques nécessitent un niveau élevé de fluidité des ressources et d'engagement collectif.

Développer les capacités de gouvernance pour renforcer la sensibilité stratégique et la vision à long terme est également nécessaire afin de mieux définir des objectifs d'investissement social à long terme pour des enjeux complexes. La fluidité des ressources et l'engagement collectif doivent être renforcés pour surmonter le problème classique des circonscriptions d'investissement social différentes pour les investisseurs et les bénéficiaires.

AMBITION N° 2

Élaborer des politiques sociales axées sur les phénomènes de société en vue de garantir des effets à long terme et la satisfaction des clients dans le cadre de la gestion d'enjeux transversaux stratégiques.

Les politiques axées sur les phénomènes de société traitent des enjeux transversaux selon une perspective à long terme. Elles permettent ainsi d'aligner les politiques sociales et environnementales sur une compréhension plus globale des besoins humains et sur le bien-être durable. Cet aspect est essentiel car les politiques sociales et environnementales sont généralement mises en œuvre dans le cadre de cloisonnements politiques et même les politiques sociales sont souvent caractérisées par de multiples cloisonnements hiérarchiques.

Les politiques axées sur les phénomènes de société contribuent à éviter une sous-optimisation sectorielle et des objectifs antagonistes dans différents cloisonnements politiques, ce qui renforce l'efficacité des politiques, et plus particulièrement des investissements sociaux. Les politiques axées sur les phénomènes de société peuvent également encourager l'investissement social dans des situations où les investisseurs et les futurs bénéficiaires appartiennent à différentes circonscriptions. L'objectif commun de résultats sur lequel reposent les politiques axées sur les phénomènes de société crée également une base comptable propice aux investissements sociaux.

De plus, les politiques axées sur les phénomènes de société répondent à des besoins humains dans le cadre de services personnalisés fondés sur des phénomènes concrets. Par conséquent, elles permettent une fourniture plus efficace de l'aide sociale que dans le cas des services universels traditionnels.

AMBITION N° 3

Renforcer l'assise démocratique de l'État-providence en explorant des innovations démocratiques qui vont au-delà de la démocratie représentative et des intérêts des générations actuelles.

Associée à un dialogue fondé sur la confiance, la diversité des opinions devrait offrir des conditions optimales pour expérimenter des innovations et réaliser des compromis sociaux mutuellement bénéfiques (les fondements mêmes de la future compétitivité de l'Europe). Le renforcement de l'assise démocratique de l'État-providence est donc essentiel à son succès à l'avenir.

Des innovations démocratiques sont nécessaires pour contribuer à mieux représenter les intérêts des générations à long terme dans le processus décisionnel, ce qui est fondamental pour parvenir au bien-être durable. Cet aspect est important car la démocratie représentative n'a pas été en mesure de protéger les intérêts des générations futures, voire de garantir une représentation équitable des intérêts des groupes sociaux actuels.

La démocratie participative propose également des approches novatrices qui peuvent être utilisées pour développer et expérimenter différentes méthodes d'**investissement social**. Par conséquent, les innovations démocratiques peuvent (au mieux) renforcer la légitimation de la réaffectation des fonds des bénéficiaires actuels vers de futurs bénéficiaires, qui est caractéristique de l'investissement social. Les innovations démocratiques au niveau local sont également des sources importantes d'initiatives en faveur de modes de vie plus durables.

AMBITION N° 4

Soutenir la transition de l'État-providence vers une société du bien-être, avec davantage de responsabilités communes et d'activités coordonnées par le secteur public, le secteur privé et les acteurs de la société civile pour obtenir les meilleures solutions dans leur ensemble.

Les pays à titre individuel sont démunis face aux nombreux problèmes sociaux et environnementaux et les solutions à ces derniers ne se trouvent pas uniquement dans le secteur public. Afin de gérer efficacement les nombreux problèmes sociaux brûlants d'aujourd'hui, l'État doit jouer un rôle plus actif et organiser une coopération à l'échelle de la société en vue de réaliser de futurs objectifs. Le nouveau rôle d'orchestration du gouvernement et les méthodes de gouvernance collaborative qui l'accompagnent renforcent l'économie de marché, à savoir l'un des fondements des États-providence européens.

Les méthodes de gouvernance collaborative peuvent également contribuer à renforcer l'engagement commun de différents acteurs de la société envers des objectifs sociétaux plus généraux, ce qui est essentiel pour parvenir au bien-être durable. L'investissement social impliquant en général plusieurs bénéficiaires, il est plus efficace si les contributions des principaux acteurs (par ex. le client, l'opérateur, l'investisseur et l'évaluateur) sont bien coordonnées et si leurs activités sont harmonisées, comme dans le cadre de la gouvernance collaborative. L'exemple de l'investissement à impact social (voir l'encadré de la section 6) peut également contribuer à créer des opportunités économiques pour résoudre des problèmes sociaux.

AMBITION N° 5

Renforcer les fonctions d'ajustement social dans les mécanismes et domaines où l'UE jouit déjà d'une légitimité d'action, tout en préparant la définition d'orientations à long terme durables et légitimes pour la politique sociale au sein de l'UE.

À court terme, toutes les politiques sociales qui peuvent être adoptées dans le cadre du mandat actuel de l'UE contribueront à renforcer un important pilier du modèle social européen (le bien-être et l'égalité), qui est actuellement menacé par la baisse de la cohésion sociale au sein des pays et entre eux. Le fait de gérer de plus en plus les enjeux sociaux au niveau européen contribue également à l'investissement social car, compte tenu de la mobilité des citoyens au sein de l'UE, les investisseurs et les futurs bénéficiaires de l'investissement social pourraient se trouver dans différents pays.

Toutefois, la transformation des États-providence européens en sociétés du bien-être durable peut uniquement se faire dans le cadre de réformes à long terme du modèle européen, légitimées par le large débat public et la démocratie renforcée. Le lancement de processus visant à redéfinir le futur rôle de l'UE dans la politique sociale est notamment l'occasion de mieux intégrer les aspects environnementaux dans la prise de décisions socio-économiques (par ex. intégrer des aspects de protection sociale et d'économie verte), ce qui est essentiel pour atteindre des objectifs de bien-être durable.

Investir dans le bien-être durable est l'objectif sociétal de prochaine génération qui intègre la durabilité économique, sociale et écologique en étant tourné vers l'avenir. Toutes les ambitions de gouvernance résumées et évoquées ci-dessus soutiennent cet objectif. De plus, les recommandations formulées dans ce Policy paper respectent les valeurs européennes communes de démocratie, de bien-être, d'égalité et d'économie de marché. Par conséquent, face à la concurrence mondiale de pays ayant des traditions historiques et des valeurs fondamentales très différentes (comme l'Asie de l'Est, par ex.), les pays européens et l'UE ne doivent pas

renoncer à leurs valeurs essentielles. Au contraire, les méthodes de gouvernance présentées dans ce Policy paper devraient renforcer les fondements de nos sociétés, tout en améliorant notre compétitivité !

En adoptant les ambitions et les recommandations présentées dans ce Policy paper, l'UE et ses États membres pourraient devenir des pionniers de la gouvernance moderne et de pratiques qui investissent dans le bien-être durable.

ANNEXE : COMMENT DEVENIR PLUS STRATÉGIQUE ET AGILE – CONSEILS À L'INTENTION DES DÉCIDEURS

La prise de décisions stratégiques et agiles nécessite de développer (B) et d'intégration (C) en termes de gouvernance, qui peuvent ensuite être utilisées dans le cadre de processus de développement évolutifs (D) afin d'initier et de mettre en œuvre des changements structurels. Lorsqu'on développe de nouvelles capacités de gouvernance, plusieurs rigidités (E) doivent également être surmontées.

A. Capacités de réflexion – Donner un sens au monde

La sensibilité stratégique et la discussion au niveau stratégique sur l'orientation à long terme des sociétés est essentielle pour permettre aux sociétés de se renouveler. Elle provient de la combinaison, voire de la collision entre des sources nouvelles et/ou originales de connaissances et la diversité des contributions relatives aux types de connaissances et aux formes de contributions utilisés. La sensibilité stratégique nécessite la participation et la contribution de multiples parties prenantes à des processus d'apprentissage collectif, notamment lorsqu'il s'agit de gérer des problèmes transversaux. L'apprentissage collectif correspond à un processus où des individus tentent de donner un sens au monde ensemble en capitalisant sur leurs connaissances et leurs compétences mutuelles pour que le savoir créé alimente le « savoir collectif ». Il renforce la confiance, le langage commun et la compréhension plus globale du problème. Les méthodes visant à accroître les capacités de réflexion des décideurs consistent notamment à :

- Accroître les capacités et les activités de renseignement stratégique, par ex. la prévision, l'évaluation comparative, l'expérimentation, la logique et la reconnaissance de modèles.
- Utiliser des sources nouvelles et originales d'information d'experts et d'acteurs issus de multiples secteurs, de divers horizons, traditions et spécialisations et faire appel à des think tanks indépendants pour obtenir de nouvelles perspectives.
- Créer des solutions stratégiques fondées sur différents cadres cognitifs.
- Instaurer et maintenir un dialogue de grande qualité entre divers acteurs de la société. Stimuler le dialogue avec de nouveaux participants et de nouvelles informations, et accepter certaines tensions inévitables et sources de créativité.
- Favoriser l'interaction et l'ouverture.
- Soutenir des projets de recherche radicaux à long terme qui remettent en cause les paradigmes culturels et scientifiques établis.
- Encourager la diversité et des activités critiques dans les médias, la communication et la culture, qui mettent en lumière de nouvelles contradictions dans la société, inscrivent de nouvelles questions au débat public ou adoptent de nouvelles perspectives sur des questions anciennes.
- Exploiter les possibilités offertes par la numérisation et les mégadonnées dans la création de savoir, par ex. la « sagesse des foules » par le biais de technologies de communication modernes et des médias sociaux.
- Utiliser des méthodes d'innovation ouverte, de conception simultanée et de co-production.



B. Capacités d'adaptation – Favoriser le changement

La fluidité des ressources est nécessaire pour gérer des situations d'importance stratégique (par ex. de nouveaux besoins et défis soudains) à mesure qu'ils se développent, dans le cadre d'une réaffectation pertinente des fonds. La fluidité des ressources va de pair avec la sensibilité stratégique. Si des ressources essentielles ne peuvent être réaffectées efficacement et rapidement à de nouveaux domaines d'importance stratégique, les bienfaits de la sensibilité stratégique sont perdus. Les méthodes visant à accroître les capacités d'adaptation des décideurs consistent notamment à :

- Créer des ensembles pluridisciplinaires de ressources, des équipes transversales et des fonctions de soutien intégrées (systèmes de partage d'informations, etc.).
- Créer des organisations multidimensionnelles, notamment des programmes interministériels.
- Développer des capacités institutionnelles et organisationnelles totalement nouvelles, par ex. ajouter de nouveaux éléments à la gouvernance tels que des bureaux de gestion des projets pour piloter de grandes réformes structurelles.
- Briser les hiérarchies traditionnelles en réaffectant des responsabilités par ex. à des programmes interministériels gérant les phénomènes transversaux.
- Adopter une approche pangouvernementale en renforçant l'interaction entre les ministères et les agences et leur intégration.
- Adopter une méthode de budgétisation flexible en réaffectant des ressources (fonds et personnes) en fonction des objectifs transversaux stratégiques, et non des performances passées.
- Faciliter l'attribution de ressources à objectifs multiples, par ex. désigner une part des ressources financières du secteur public comme faisant partie de ressources communes à utiliser en cas de besoin.

C. Capacités d'intégration – Agir ensemble

La coordination de phénomènes de société très complexes et incertains nécessite une adaptation mutuelle entre des acteurs décentralisés, mais indépendants. Dans ces circonstances, des visions et des processus stratégiques communs permettent aux différents acteurs de prendre des décisions décentralisées à l'aide de leur meilleure connaissance de la situation locale, tout en soutenant la direction prise par le reste du système. L'élaboration d'une vision et stratégie communes doit être un processus ouvert où la contribution active de toutes les parties intéressées suscite l'acceptation nécessaire et l'engagement collectif envers la direction commune, ainsi les changements de comportements, d'organisation et d'institutions nécessaires pour les mettre en œuvre. Des règles et incitations communes sont essentielles pour orienter les actions de divers acteurs vers des objectifs communs. Les méthodes visant à accroître les capacités d'intégration des décideurs consistent notamment à :

- Garantir la transparence et l'équité des objectifs.
- Réassigner les rôles et responsabilités pour augmenter la collaboration, par ex. renforcer la mobilisation des individus par rotation entre les ministères et les unités afin de mieux évaluer les points de vue divergents.
- Mettre en valeur et récompenser la collaboration, et non l'exploit individuel.
- Apporter une aide solide en termes d'organisation et de gestion pour surmonter les rigidités et les blocages qui freinent l'adaptation.
- Investir dans des processus conjoints, créer des missions, visions, stratégies, règles, objectifs et valeurs communs.
- Créer des incitations, par ex. des carrières d'encadrement professionnel et l'établissement d'objectifs personnels, qui concentrent l'attention des dirigeants sur des objectifs communs, et non sur des programmes et objectifs de sous-unités.
- Utiliser le processus décisionnel participatif pour renforcer l'engagement de toutes les parties prenantes.
- Créer des plateformes collaboratives pour améliorer la mise en réseau.

D. Suivre un processus évolutif – Apprendre par la pratique

L'élaboration évolutive des politiques est une méthode particulièrement adaptée pour gérer des systèmes très complexes. Elle repose sur plusieurs des capacités de gouvernance évoquées ci-dessus. Elle combine des activités de renseignement stratégique, des méthodes d'apprentissage collectif et des processus d'anticipation, ainsi que des expériences pratiques qui contribuent à surmonter l'inertie mentale des principaux acteurs et de mieux regrouper leurs intérêts. L'approche évolutive implique que l'État coopère étroitement avec d'autres acteurs de la société en adoptant un rôle de « gestionnaire » dans la gouvernance. En particulier lorsqu'il s'agit de grandes réformes structurelles dans des constructions sociales complexes, des changements ponctuels et radicaux dans un domaine politique peuvent avoir des conséquences graves et imprévisibles sur d'autres et provoquer d'importants troubles sociaux. Au niveau de grandes transitions horizontales, le principe d'un changement progressif ou d'un apprentissage par la pratique peut être davantage couronné de succès qu'un changement radical et définitif. Ce processus comporte les phases suivantes :

1. Identifier le problème systémique en renforçant les activités de renseignement stratégique, par ex. la prévision, les évaluations comparatives et la recherche stratégique.
2. Approfondir la connaissance des subtilités du système, par ex. l'analyse intégrée du système.
3. Choisir des participants pour un processus de changement systémique, notamment des pionniers et des visionnaires qui peuvent voir au-delà de leur propre domaine d'expertise.
4. Créer un environnement sûr pour une interaction entre participants axée sur le dialogue et l'apprentissage collectif autour du défi à relever.
5. Développer une vision et des solutions alternatives pour les transitions nécessaires.
6. Choisir des expériences pratiques dans le cadre desquelles les solutions alternatives peuvent être testées. Faciliter leur financement et proposer des compétences, des espaces physiques, etc. pour les réaliser.
7. Évaluer les expériences pour adapter la vision et le programme de changement.
8. Déployer les expériences réussies à plus grande échelle pour changer les activités générales.

E. Surmonter les rigidités

Il n'est pas simple de mettre en œuvre de nouvelles méthodes de gouvernance. Les changements sont souvent entravés par plusieurs défaillances du système et rigidités freinant l'adaptation qui peuvent être d'ordre émotionnel, cognitif, interactionnel ou institutionnel. Les méthodes en vue de surmonter ces rigidités consistent notamment à :

Créer une charge émotionnelle

- Donner aux individus la confiance nécessaire pour changer, par ex. à l'aide d'actions symboliques telles que de nouveaux slogans, logos et noms pour symboliser le changement.
- Instaurer de nouvelles règles et récompenses.
- Soutenir les rangs de fonctionnaires comptant des convertis qui communiquent réellement des émotions positives.
- Renforcer la compréhension mutuelle et le dialogue de grande qualité entre les acteurs non seulement sur des questions factuelles, mais également sur des motivations et valeurs personnelles.

Créer de la dissonance cognitive

- Utiliser l'inconfort et créer de la dissonance cognitive, par ex. souligner la tension entre l'objectif commun et la situation actuelle pour créer un décalage d'ambition.
- Créer une perception claire de l'échec.
- Écouter les expériences des individus et les aider à définir le besoin de changement avec leurs propres mots.

Renforcer l'interaction et les interdépendances

- Mettre en pratique de nouvelles compétences et instaurer une collaboration joviale.
- Mettre en valeur et récompenser la collaboration pour surmonter l'obstacle des intérêts personnels.
- Réassigner les rôles et responsabilités.
- Faire appel à des dirigeants translationnels qui peuvent habilement réunir et mobiliser des réseaux complexes d'acteurs à tous les niveaux du système et par-delà les frontières organisationnelles.

Surmonter les obstacles institutionnels

- Mettre en œuvre les changements au niveau de l'organisation en dernier ; envisager d'abord ce qui peut être fait dans le cadre d'autres réformes de la gouvernance.
- Modifier les relations hiérarchiques et la composition des activités des sous-unités organisationnelles.
- Appliquer des formes d'organisation multidimensionnelle qui ne limitent plus strictement la hiérarchie et les relations hiérarchiques dans le cadre de cloisonnements verticaux.
- Élargir l'organisation multidimensionnelle aux partenariats public-privé et à la co-traitance.
- Préparer les individus en développant de nouvelles compétences de collaboration et de négociation intégrative pour leur permettre d'être efficaces dans des organisations multidimensionnelles.

Sources : Doz & Kosonen 2014, Hämäläinen 2013 et 2015, et Loorbach 2010.

BIBLIOGRAPHIE

- Begg, I. 2015. Social Investment and the Governance of Welfare States. Background Paper Submitted for the Vision Europe Summit 2015 Working Group on Governance Aspects. Unpublished.
- Begg, I., Mushövel, F. and Niblett, R. 2015. L'État-providence en Europe : Visions pour l'avenir <check reference and add link to VES publication site>
- Bevir, M. 2013. Governance: A Very Short Introduction. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Chang, H.J. and Rowthorn, R. (eds.). 1995. The Role of the State in Economic Change. WIDER Studies in Development Economics. Clarendon Press.
- Delbecque, B. 2013. Proposal for a Stabilisation Fund for the EMU. CEPS Working Document No. 384, October 2013.
- Doz, Y. and Kosonen, M. 2007. Fast Strategy: How Strategic Agility Will Help You Stay Ahead of the Game. Wharton School Publishing.
- Doz, Y. and Kosonen, M. 2014. Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State. Sitra Studies 80. August 18, 2014.
- Dullien, S. 2014. A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Eurozone. Bertelsmann Stiftung (ed.). Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Dryzek, J.S. 2014. Institutions for the Anthropocene: Governance in a Changing Earth System. British Journal of Political Science. doi:10.1017/S0007123414000453.
- Emmanouilidis, J.A. 2014. Towards a New Pact for Europe: Second Report of the New Pact for Europe Project. A Publication of the King Baudouin Foundation, the Bertelsmann Stiftung and the European Policy Centre (EPC).
- Esping-Andersen, G. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press.
- EU. 2000. Presidency Conclusions of the Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.
- EU 2013a. Living Well within the Limits of Our Planet: General Union Environment Action Programme to 2020. November 20, 2013.
- EU. 2013b. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014–2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2013)83.
- Forss, M. and Kanninen, O. 2014. Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkokeellisuuden lyhyt oppimäärä. Ajatushautomo Tänk. For an article in English on the publication, see: <http://www.sitra.fi/en/news/future/think-tank-tank-field-experiment-best-way-test-basic-income>
- Gallop, G. 2014. Public Sector Education and the Art of Strategy. The Mandarin. September 19, 2014
- Government of Finland, 2015. Finland, a Land of Solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government. May 29, 2015. Government Publications 12/2015.
- Gunderson, L. 2012. The Nature of Change and the Change of Nature: Obstacles and Opportunities for Building Adaptive Capacity, speech at Stockholm Resilience Center, November 12, 2012.
- Gunderson, L.H. and Holling, C.S. (eds.). 2002. Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems. Island Press.
- Hallsworth, M. 2011. System Stewardship: The Future of Policy-Making. The Institute for Government Working Paper, April 2011.
- Halonen, A. 2012. Being Open about Data: Analysis of the UK Open Data Policies and Applicability of Open Data. Finnish Institute in London. London.
- Hämäläinen, T. 2007. Policy Implications: How to Facilitate the Structural Adjustment and Renewal of Advanced Societies? Ch. 5 in Hämäläinen, T. and Heiskala, R. (eds.). Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies. Edward Elgar.
- Hämäläinen, T. 2013. Towards a Sustainable Well-Being Society: Building Blocks for a New Socio-economic Model. Version 1.0. The Finnish Innovation Fund Sitra.
- Hämäläinen, T. 2015. Governance Solutions for Wicked Problems: Collective Learning and Systemic Coordination in Industrial Upgrading. The Finnish innovation Fund Sitra. Draft manuscript. September 2015.
- Hämäläinen, T. and Michaelson, J. (eds.). 2014. Well-Being and Beyond: Broadening the Public and Policy Discourse. Cheltenham, Edward Elgar.
- Hellström, E., Hämäläinen, T., Lahti, V.-M., Cook, J.W. and Jousilahti, J. 2015. Towards a Sustainable Well-Being Society: From Principles to Applications. Version 2.0. Sitra Working Paper 1.4.2015.
- Hemerijck, A. 2013. Changing Welfare States. Oxford University Press.

- Hirvilampi, T. and Helne, T. 2014. Changing Paradigms: A Sketch for Sustainable Wellbeing and Ecosocial Policy. *Sustainability* 2014, 6(4): 2160–2175.
- Hufty, M. 2011. Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann U, Hurni H (eds.) with an international group of co-editors. *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives. Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, University of Bern, Vol. 6. Bern, Switzerland: Geographica Bernensia, pp. 403–424.*
- Hüttl, P, Wilson, K. and Wolff, G. 2015. *The Inter-Generational Divide: The Case for Equitable and Sustainable Welfare States.*
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.* World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. (Note: Latest data can be found here: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>)
- Loorbach, D. 2010. Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-based Governance Framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23 (1): 161-183.
- Micklethwait, J. and Wooldridge, A. 2014. *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State.*
- Morel, N., Palier, P. and Palve, J. (eds.), 2012. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges.* Bristol: Policy Press.
- Mulgan, G. 2009. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good.* Oxford: Oxford University Press.
- OCDE 2005. *Governance of Innovation Systems: Volume 1, Synthesis Report,* OECD Publishing.
- OCDE 2015. *Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation.* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Palier, B. (ed.). 2010. *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe.* Amsterdam University Press.
- Rammel, C. and van der Bergh, J.C.J.M. 2003. Evolutionary Policies for Sustainable Development: Adaptive Flexibility and Risk Minimising. *Ecological Economics* 47 (2003):121–133.
- Sillanpää, L. 2013. *Deliberating Service Delivery Survey on the Outcomes and Challenges of Participatory Budgeting in the UK.* Finnish Institute in London. London.
- Smith, G. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Soromenho-Marques, V. 2015. *Where Is Europe Heading? Background Paper Submitted for the Vision Europe Summit 2015 Working Group on Governance Aspects.* Unpublished.
- Stahl, G. and Spinaci, G. 2010. *Europe 2020: Multi-Level Governance in Action.* pp. 59–66 in: *Challenge Europe. Europe 2020: Delivering Well-Being for Future Europeans.* European Policy Centre. March 2010.
- Thies, L. 2015. *Political Participation and the Governance of the Welfare State. Background Paper Submitted for the Vision Europe Summit 2015 Working Group on Governance Aspects.* Unpublished.
- Tillmann, C. and Gagné, J. 2013. *Von Performern und Prekären: Wird Deutschland eine Demokratie der Besserverdienenden?,* Einwurf 3/2105, Bertelsmann Stiftung.
- Turkki, T. 2015. *Aasia haastaa valtio- ja demokratiakäsitystämme uudistumaan. Sitran selvityksiä 86.* Report is also forthcoming in English as: *Asia Is Challenging Us to Renew Our Understanding of Democracy and the Role of the State.* Sitra studies.
- Van Biezen, I., Mair, P. and Poguntke, T. 2012. *Going, Going ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe,* in: *European Journal of Political Research*, 51(1): 24-56.
- Vandenbroucke, F. and Rinaldi, D. 2015. *Social inequalities in Europe - The challenge of convergence and coherence.* <http://www.vision-europe-summit.eu/s/Redesigning-European-welfare-states-ways-forward.pdf>
- Vision Europe Summit. 2015. *Representative Survey on the Future of the Welfare State in eight European Countries.* <http://www.vision-europe-summit.eu/survey/>

Sur les mêmes thèmes...

L'ÉCART INTERGÉNÉRATIONNEL CROISSANT EN EUROPE – QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT-PROVIDENCE ?

Pia Hüttl, Karen Wilson, Guntram Wolff, *Policy paper n° 149*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, décembre 2015

INÉGALITÉS SOCIALES EN EUROPE – LE DÉFI DE LA CONVERGENCE ET DE LA COHÉSION

David Rinaldi et Frank Vandenbroucke, *Policy paper n° 147*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, décembre 2015

L'ÉTAT-PROVIDENCE EN EUROPE – VISIONS POUR L'AVENIR

Iain Begg, Fabian Mushövel et Robin Niblett, *Policy paper n° 146*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, décembre 2015

LA REFORTE DES ÉTATS-PROVIDENCE EUROPÉENS : LE TEMPS DE L'ACTION

Yves Bertoncini, Piero Gastaldo, Aart De Geus, Mikko Kosonen, Robin Niblett, Artur Santos Silva, Izabela Styczyńska et Guntram Wolff, *Tribune*, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, Décembre 2015

REDESSINER L'UEM : QUEL PROGRAMME APRÈS LES NÉGOCIATIONS GRECQUES ?

Eulalia Rubio, David Rinaldi et Emmett Strickland, *Synthèse*, Institut Jacques Delors, novembre 2015

INTÉGRATION RÉGIONALE ET COHÉSION SOCIALE : L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE

Eulalia Rubio, *Policy paper n° 138*, Institut Jacques Delors, juin 2015

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Études et Rapports n° 101*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaitė, *Études et Rapports n° 97*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Charlotte Laigle • © Institut Jacques Delors

