

Préface

On a pris l'habitude de mesurer les visions de la société sur un axe tracé entre deux pôles, le public et le privé. Souvent, on y voit deux éléments antagonistes : ceux qui plaident pour le marché ou un plus grand rôle donné aux entreprises sous-estimerait l'importance du secteur public, et inversement. Quelqu'un « de gauche » serait par définition en faveur de l'État – quelle qu'en soit l'acception qu'il lui donne – alors que quelqu'un « de droite » lui préférerait le marché. Et quand on est pour l'un, on est nécessairement contre l'autre. Ces simplifications recueillent le consensus dans une société polarisée. Mais la réalité est à la fois plus têtue et plus subtile. C'est ce dont traite ce livre.

États et entreprises sont des acteurs importants de notre société. Dans une démocratie, l'État a la légitimité de l'exercice du pouvoir et établit le cadre légal et réglementaire ; lui-même opère dans cette légalité – dans les limites de l'État de droit et dans le respect des libertés fondamentales des citoyens. Dans une économie de marché, les entreprises ont la responsabilité première de la création de valeur. Ce sont elles qui alimentent le moteur économique qui finance l'action publique, et elles le font dans le cadre légal défini par l'État. Pour résumer, l'un ne peut fonctionner sans l'autre. Ce ne sont pas des adversaires, mais deux acteurs inséparables de notre société, chacun avec son propre rôle et ses propres responsabilités.

Chez Itinera, nous nous intéressons aussi à deux autres catégories d'acteurs. Les citoyens qui disposent automatiquement et sans exception de leurs libertés et droits fondamentaux dans notre société. Mais dans une démocratie et un État de droit, l'exercice de ces droits et libertés impose également des devoirs et des responsabilités – ne serait-ce que parce que chaque citoyen doit tenir compte des mêmes droits et libertés dont dispose tout autre citoyen. Et il y a le champ associatif, cette « société civile » composée d'un mille-feuille d'acteurs sociaux qui peuvent naître spontanément, comme un comité d'action ou une association. Les citoyens définissent alors un objectif commun à atteindre. Mais il arrive aussi que l'état délègue certaines tâches au monde associatif. C'est ainsi que la sécurité sociale trouve son origine dans des initiatives d'assistance qui se sont développées spontanément en matière de conditions de travail, de bien-être et de soins de santé. Aujourd'hui, sa gestion est confiée aux « partenaires sociaux » – des associations d'employeurs et de travailleurs qui fonctionnent en partenariat avec l'État, et avec des financements de l'État.

Le fonctionnement de la société, relativement complexe, repose ainsi sur une interaction constante entre les citoyens, le monde associatif institutionnel ou spontané, les entreprises et leurs actions qui opèrent sur le marché, et l'État – qui se présente

sous une forme complexe, avec de nombreuses couches de pouvoir et autant d'organes législatifs ou exécutifs. Cette complexité s'écarte de la vision simpliste qui oppose état et marché : il s'agit d'une synergie fondée sur le rôle et la responsabilité sociale de chacun.



Dans ces interactions, l'État défend l'« intérêt général ». C'est une notion clé, même si elle est évidemment très difficile à définir dans une démocratie – d'autant qu'elle évolue constamment. Une société qui repose sur des libertés compte également de nombreux « intérêts privés » légitimes. Mais on sent immédiatement que l'intérêt général n'est pas la simple addition d'intérêts privés. C'est un débat qui exige nuance et compréhension, et c'est la force de cet ouvrage.

Si l'État doit se limiter à son rôle (*doing the right thing*), il doit aussi bien faire ce qu'il fait (*doing things right*). Il doit en tout cas créer une sécurité juridique, un cadre stable dans lequel, comme l'État, les entreprises, les acteurs du monde associatif et les citoyens peuvent agir et entreprendre légalement et librement. La diversité des actions possibles impose des choix nets et mûrement réfléchis. L'État est responsable des soins de santé, mais probablement moins de la recherche pharmaceutique ou de la production de médicaments ; il a un rôle important à jouer en matière d'enseignement, mais ce n'est pas à lui qu'il revient de donner cours.

L'État a aussi des obligations, comme l'établissement d'un cadre juridique qui, dans un État de droit, doit concilier sécurité juridique et protection des droits. De telles tâches exigent sans cesse des arbitrages importants, et ceux-ci aussi évoluent avec le temps.

La norme de qualité qu'il faut respecter en permanence est celle de la « bonne gouvernance ». Même si l'État connaît aussi des difficultés au niveau des processus et ressources – notamment dans la gestion des ressources humaines et la bureaucratisation –, il est aujourd'hui confronté à un problème aussi grave au niveau des résultats : la qualité des décisions et services publics. Un mandataire élu démocratiquement légitime l'action, mais implique aussi de justifier la manière dont il s'est acquitté de ses tâches. C'est souvent à ce niveau de l'évaluation que les défaillances apparaissent.

Une bonne gouvernance est une gouvernance volontariste, mais aussi prudentielle. Volontarisme et prudence, détermination et réflexion. Tout cela exige une vision à long terme qui anticipe l'avenir – même les urgences du moment exigent souvent une réaction immédiate – et intègre l'intérêt de nos enfants et petits-enfants. Or ce n'est pas toujours le point fort de l'intervention publique : peut-être la concurrence

électorale vitale à notre démocratie a-t-elle comme effet secondaire de privilégier le court-terme.

La bonne gouvernance permet généralement d'éviter cet écueil, mais le court terme est une tentation à laquelle il est difficile de résister dans la politique moderne où la communication l'emporte parfois sur la vision. Une gestion prudentielle et la prévention des catastrophes sont essentielles – c'est la raison pour laquelle le Covid-19 nous a pris par surprise, alors que le risque de pandémie était bien documenté. La bonne gouvernance c'est envisager le pire et non pas vivre dans l'illusion que la réalité va se plier à ses désirs (*wishful thinking*).



Les principes de bonne gouvernance exigent également une bonne organisation et une vision claire des objectifs, des niveaux de pouvoir et des domaines de compétences. Ainsi, lors de la décentralisation vers les entités régionales dans les années 70, il avait été envisagé de supprimer des niveaux de pouvoir intermédiaires et notamment les provinces. Cela n'a toujours pas été fait cinquante ans plus tard, même si elles ont été en partie vidées de leur substance. Voyez le Sénat : quand sa mission de seconde lecture des lois – une très bonne idée en soi – a été réduite à une procédure ridicule, le Sénat s'est transformé en une coquille vide au moment où l'inflation réglementaire nuisait gravement à la qualité de notre législation. La mise en place d'un cadre réglementaire cohérent et stable est pourtant une des tâches centrales de l'État.

État ou marché. Ivan évite le piège de l'antagonisme trivial et plaide, avec l'érudition et le sens de la nuance qui le caractérisent, pour une synergie entre ces deux modes d'organisation sociale en y associant judicieusement la société civile et le citoyen.

Prof. dr. Em. Leo Neels – CEO Itinera