

DEMOS

**Réflexions sur
le futur**
(et mise en
pratique...)

Projet v3

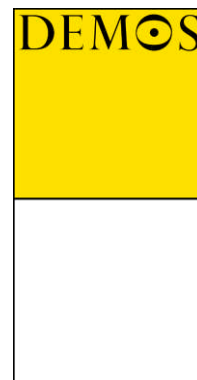
Charlie Edwards

0207 367 6321

« *Nous acceptons tous la réalité telle qu'elle nous est présentée* », réalisateur de *The Truman Show*

« *Jamais l'humanité n'a réuni tant de puissance, tant de désarroi, tant de souci et tant de jouets, tant de connaissances et tant d'incertitudes.* »

Paul Valéry, « Discours de l'histoire » (1932)



1 La face du monde aujourd'hui

Les syndicalistes voient bien à quelle vitesse le monde change autour d'eux : aux quatre coins de la Terre, les employés du secteur public sont au cœur de la lutte que mènent les pays pour s'adapter aux exigences de la mondialisation. La vague de néolibéralisme économique qui a balayé la planète dans les années 80 et 90 a contraint de nombreux gouvernements à démanteler leur système social traditionnel, mais les changements associés à la privatisation et à la nouvelle gestion du secteur public n'ont pas répondu de manière cohérente aux problèmes auxquels de nombreux gouvernements étaient confrontés.

Dans les années 2000, partout dans le monde, les gouvernements ont un défi à relever : prouver une fois encore qu'ils peuvent eux-mêmes résoudre les problèmes que rencontrent leurs citoyens. Mais cela varie énormément d'un pays à l'autre. Dans les pays en développement, ce défi se traduit par la nécessité de remodeler l'Etat pour l'adapter à l'économie post-industrielle, et ainsi répondre aux exigences et aux besoins collectifs des travailleurs spécialisés, qui sont de plus en plus individualisés et qui demandent une bonne qualité de service. Dans le monde en développement, le défi revient soit à procurer les éléments de base d'une vie décente et les moteurs de la croissance économique, soit à gérer d'importants niveaux de croissance en favorisant l'intégration et la justice sociale.

Ces défis se jouent dans un monde de plus en plus interdépendant et imprévisible. Chaque année, chaque décennie, nous sommes surpris par des bouleversements sociaux, politiques ou technologiques des plus inattendusⁱ. A mesure que les barrières douanières tombent, le monde devient plus compétitif pour chacun ; récemment, l'auteur Thomas Friedman a engagé les Occidentaux à accepter le fait que leur économie allait être sérieusement mise à mal par les marchés émergents tels que l'Inde et la Chine. Les opportunités de collaboration mondiale et d'avantages économiques mutuels sont immenses, mais le danger que la mondialisation fasse de nombreux laissés-pour-compte l'est tout autant.

D'après Phillip Bobbit, un des principaux résultats de la mondialisation est le passage d'Etats-providence à des « Etats de marché » dans lesquels l'engagement des gouvernements à renforcer l'égalité se trouve

remplacé par la promesse d'aider les gens à profiter des opportunités que leur offre le marché mondial.

En même temps, notre interdépendance mondiale rend la tâche plus difficile aux gouvernements pour prévoir les problèmes économiques et sociaux et y remédier. Aujourd'hui, un ouragan sur la Côte Ouest des Etats-Unis fait monter le prix du pétrole au Royaume-Uni, la mauvaise administration de sociétés japonaises fait chuter le prix des actions à Paris, tandis que les changements climatiques provoqués par les pays européens causent des sécheresses épouvantables dans le bassin de l'Amazone. Les rapports de cause à effet ne sont plus limités dans le temps et dans l'espace. C'est cette nouvelle interdépendance que souligne l'auteur néo-zélandais Rod Oram, qui qualifie le 11 septembre de « Jour de l'interdépendance ».

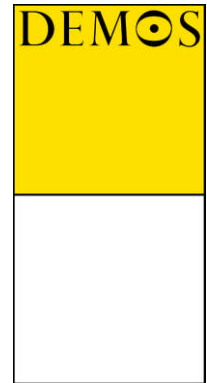
Les fonctionnaires jouent un rôle unique dans ce processus de bouleversement mondial. Ce sont eux qui doivent gérer le changement, et aider leur population à survivre et à réussir à s'adapter à un monde en pleine évolution. Mais ce sont eux aussi des citoyens, qui ont leurs propres objectifs pour leur pays et leurs propres aspirations à une vie meilleure.

Les syndicats, qui représentent ces fonctionnaires, ont légitimement intérêt à orienter l'avenir de leur pays d'une manière qui soit socialement équitable. Mais façonner l'avenir n'est pas chose facile. Il faut pour cela commencer par le comprendre, en apprenant notamment à vivre avec l'incertitude qu'il véhicule, malgré ces trois tendances qui nous en empêchent :

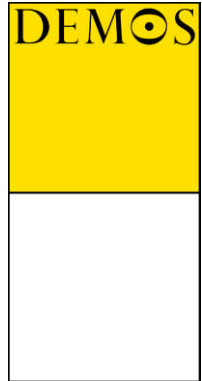
1. **Se raccrocher au passé** : le fait de se retourner sans cesse sur un âge d'or imaginaire de l'Etat-providence ne sert pas à grand-chose ; les gouvernements doivent changer pour faire face au défi d'un monde différent – la question étant de savoir comment.
2. **Suivre la ligne officielle** : face à l'incertitude de l'avenir, on a tendance à se retrancher derrière les documents politiques et les points de vue des autres, mais cela nous guide rarement de manière fiable.
3. **Se laisser aller au défaitisme** : devant l'incertitude du futur, certains abandonnent simplement l'idée d'essayer d'agir sur l'avenir et décident de laisser les choses suivre leur cours.

La vérité, c'est que nous pouvons répondre efficacement aux défis posés par le futur, à la fois en tant qu'individus et par le biais des institutions de représentation telles que les syndicats, mais cela nécessite une nouvelle manière de penser.

Dans le présent document, nous exposons un argument simple mais fort en faveur de l'utilisation de la « planification de scénario ». Demos a



déjà eu recours à cette approche avec de multiples organisations, allant des officiers supérieurs de police et des enseignants britanniques aux syndicalistes néo-zélandais.



2 En quoi la réflexion sur l'avenir est utile aux organisations

« Le futur est déjà là. Seulement, il est mal réparti »ⁱⁱ William Gibson

Que ce soit dans la Bible ou chez Marx, les gens ont toujours cherché à prédire l'avenir, mais leurs efforts ont rarement été couronnés de succès. Le nombre de facteurs qui agissent sur l'avenir, et la complexité avec laquelle ces facteurs sont liés entre eux, rendent toute prédiction impossible. Il suffit d'une découverte technologique perturbatrice, d'une guerre imprévisible, ou encore d'une catastrophe naturelle, pour que les plans les mieux préparés deviennent complètement vains.

L'intérêt de la planification de scénario est, par conséquent, non pas de dire ce qui va se produire dans 15 ans, mais de nous aider à vivre avec l'incertitude inhérente au futur. La planification de scénario part du principe que de multiples tendances susceptibles d'agir sur l'avenir sont déjà visibles aujourd'hui ; nous savons, par exemple, que le vieillissement de la population dans les pays développés risque d'avoir un impact majeur sur le schéma de l'immigration. En identifiant ces tendances que nous savons importantes, et en les combinant de diverses manières, nous pouvons imaginer efficacement l'avenir, et prévoir de faire face au sentiment d'incertitude qui l'entoure.

Chez Demos, lorsque nous organisons des exercices de planification de scénario, nous travaillons avec une grille d'évaluation rigoureuse sur les tendances actuelles et nous mettons en place des ateliers participatifs pour préparer plusieurs scénarios qui peuvent se produire à l'avenir. Typiquement, le processus se conclut par 3 à 6 « possibilités » différentes de situations envisageables dans les 15 années à venir.

Ces scénarios sont utiles parce qu'ils permettent aux organisations de mettre au point des stratégies qui fonctionneront dans tous les cas de figure imaginables ; la principale question à laquelle ils répondent n'est pas « à quoi ressemblera le futur » mais « comment pouvons-nous nous préparer à tous les futurs probables. » Une fois terminés, les scénarios visent deux objectifs majeurs. Le premier est de protéger : il s'agit d'anticiper et de comprendre le risque. Le second se situe au niveau de l'entreprise : il consiste à découvrir les options stratégiques dont on n'avait pas connaissance auparavant.ⁱⁱⁱ

Le technologue Stewart Brand commente par ailleurs : « La planification de scénario garantit non pas que vous ayez toujours raison

au sujet de l'avenir mais, mieux encore, que vous ne vous trompiez presque jamais. »

3 Six étapes vers le futur

Le processus de planification de scénario peut se subdiviser en plusieurs étapes différentes. En général, il commence par un problème à résoudre, ou une décision à prendre. Pour que l'exercice de planification soit concluant, il est absolument indispensable de définir précisément la nature du problème. Dans le cas du travail de Demos en Nouvelle-Zélande, le syndicat des services publics PSA voulait savoir quelle serait la situation des services publics en 2020 afin de mettre au point une politique et une stratégie de lobbying propres à influencer le gouvernement néo-zélandais.

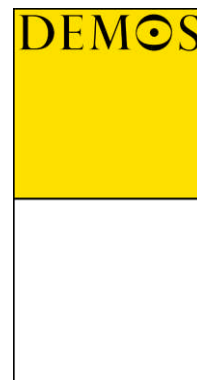
Les scénarios ne fonctionnent que s'ils sont crédibles et stimulants, ce qui implique deux principes. Tout d'abord, ces scénarios doivent être élaborés en partenariat avec les personnes qui les utiliseront ; si l'objectif est d'aider un syndicat à planifier l'avenir, le processus devra impliquer les syndicalistes.

Mais d'un autre côté, si le processus n'implique que des syndicalistes, il risque de se produire une « pensée de groupe » : tout le monde partage le même point de vue. Il est donc également important de travailler avec des experts externes et d'autres collaborateurs susceptibles d'apporter de nouvelles idées et de contester les positions actuelles.

Première étape : comprendre les données appropriées

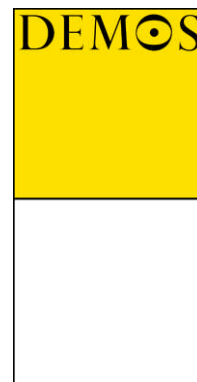
La première étape consiste à réfléchir à toutes les tendances qui peuvent affecter la décision à prendre concernant l'avenir. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, nous savions que des facteurs tels que l'approvisionnement en énergie, l'attitude du public vis-à-vis de l'Etat, et la mixité ethnique et démographique de la population, seraient des facteurs importants. La méthode d'analyse PESTLE permet d'identifier rapidement les tendances dominantes, ce qui implique les tendances du brainstorming dans six domaines-clés :

- Politique : probabilité relative aux résultats des élections, à la participation politique, aux tendances politiques...
- Economique : probabilité en matière de croissance économique, de taux de pauvreté, de changements sur les marchés nationaux et internationaux...
- Social : degrés d'individualisme...
- Technologique : évolutions de l'informatique, de la biotechnologie...



- Législatif : changements probables de la législation...
- Environnemental : effets des changements climatiques...

Il est possible d'étoffer cette liste de facteurs en organisant des ateliers de brainstorming participatifs avec les membres d'un syndicat et des experts externes ; en Nouvelle-Zélande, nous avons travaillé en ateliers de 20 personnes pour identifier les tendances importantes. Nous avons ensuite trouvé les statistiques les plus récentes à ce sujet ainsi que les données relatives aux tendances présentes pour passer à la deuxième phase du projet.



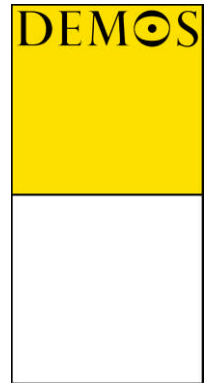
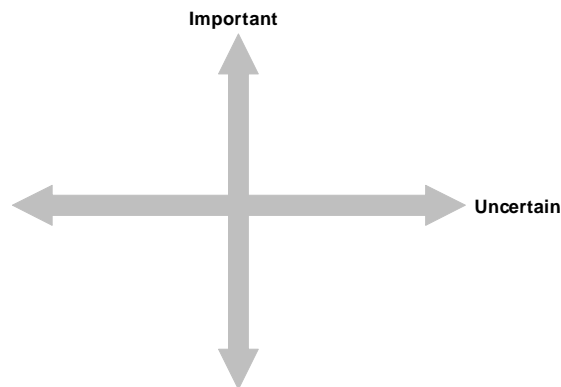
Deuxième étape : Identifier les facteurs importants et incertains

Cette étape a pour objectif de savoir lesquelles de ces tendances sont les plus à même d'affecter le futur. Il s'agit de classer les tendances en fonction de leur importance et de leur degré de probabilité, ce qui permet de les séparer en trois catégories distinctes :

- Tendances importantes et imprévisibles. Souvent définies comme « incertitudes critiques », ces tendances sont les plus importantes à prendre en compte ;
- Tendances importantes mais prévisibles ; c'est notamment le cas de la démographie et des changements climatiques. Nous savons d'ores et déjà que ces tendances se réaliseront à l'avenir ;
- Tendances peu importantes qui ne doivent pas être considérées comme une priorité pour la réflexion sur l'avenir.

Les tendances importantes que vous aurez ainsi identifiées sont dénommées « forces motrices », c'est-à-dire les facteurs qui agiront sur le futur. En Nouvelle-Zélande, nous avons organisé un atelier d'une journée avec 15 participants pour classer ces tendances. La meilleure méthode est peut-être d'utiliser une matrice comparable à celle de la Figure 1 :

Thinking about change



New Zealand 2020

(Fig 1)

Troisième étape : Explorer les forces motrices

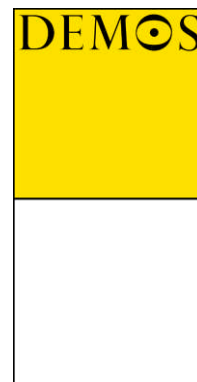
La troisième étape consiste à chercher comment les forces motrices peuvent agir. Pour chaque force, il est important d'identifier à la fois la situation actuelle et la manière dont elle peut varier à l'avenir. Par exemple, si la disponibilité de l'énergie est une incertitude critique, on peut réfléchir aux facteurs qui l'affectent et essayer de comprendre comment elle évoluera ; est-il possible que l'approvisionnement en énergie se trouve considérablement limité, ou que de nouvelles formes d'énergie apparaissent ? Quel impact cela pourrait-il avoir sur les décisions à prendre ? Quelles sont les diverses alternatives à envisager et les possibilités sont-elles variées ?

A la fin de cette étape, les créateurs de scénario devront être d'accord sur plusieurs forces motrices (aussi bien prédéterminées qu'incertaines) et celles-ci devront apparaître dans l'ensemble final de scénarios. En Nouvelle-Zélande, nous avons choisi comme facteurs-clés déterminants pour l'avenir le « soutien du public en faveur des services publics » et le « succès économique ».

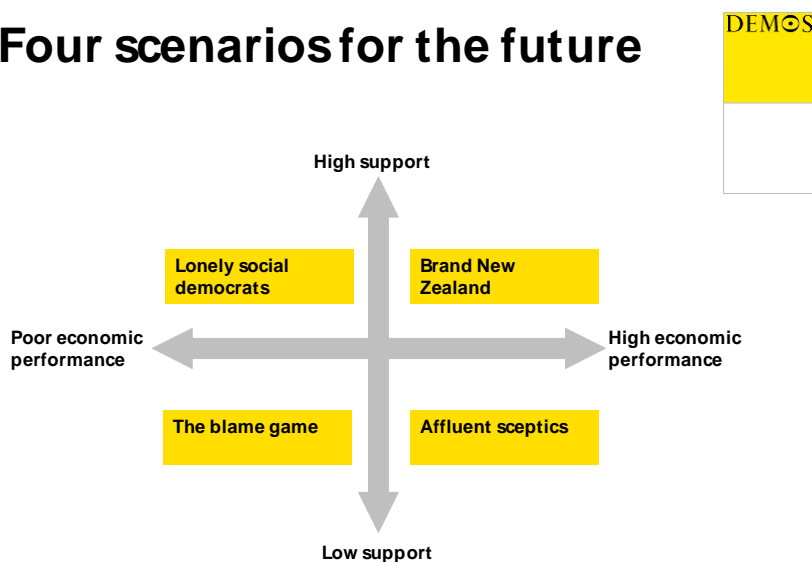
Quatrième étape : Imaginer des scénarios

Il s'agit ici de créer jusqu'à quatre scénarios, en montrant comment les forces motrices peuvent fonctionner, et comment elles peuvent agir les unes sur les autres. Le meilleur moyen est souvent d'utiliser un graphique comme celui qui est présenté ci-dessous. Dans ce cas, nous avons étudié comment des tendances différentes pouvaient interagir ; par exemple, à quoi ressembleraient les services publics néo-zélandais en cas de situation économique favorable et de faible soutien, ou au contraire en cas de performances économiques médiocres et de soutien important ?

Nous avons travaillé à partir de ces positions, par exemple en cas de faible soutien aux services publics et de situation économique très favorable, puis nous avons imaginé que la population, étant plus riche, allait vouloir acheter une plus grande partie des services dont elle avait besoin auprès du secteur privé.



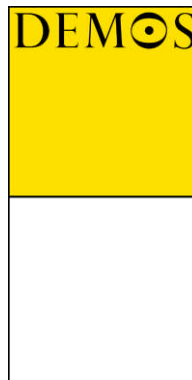
Four scenarios for the future



New Zealand 2020

Cinquième étape : Approuver les scénarios

Dans l'avant-dernière étape, les participants doivent élaborer en commun une série de scénarios en les testant auprès des gens qui les utiliseront en dernier lieu. En comparant la version finale des décisions qui ont été identifiées au début de ce processus, les participants peuvent décider de la pertinence ou non des scénarios. Par ailleurs, ces derniers doivent être plausibles et cohérents. Il peut y avoir, au besoin, de plus amples discussions et analyses pour améliorer la plausibilité, la pertinence et le défi de ces scénarios, individuellement ou globalement.



Sixième étape : Conséquences sur la politique et la pratique

Les scénarios une fois approuvés, ils peuvent être étudiés. Les utilisateurs peuvent réfléchir aux opportunités, aux limites et aux menaces que présente chaque scénario. Au final, il ne faut pas oublier que les recommandations politiques doivent être élaborées sans perdre de vue que l'environnement dans lequel elles seront mises en œuvre pourra être très différent de celui dans lequel elles ont été conçues.

Des exemples de scénarios figurent en Annexe A. Ils s'appuient sur le travail réalisé par Demos et l'Association néo-zélandaise des services publics (PSA).

4 Surmonter les obstacles au changement

La planification de scénario fonctionne parce que les scénarios sont dans une certaine mesure en accord avec ce que les individus savent déjà, ce qui les amène à « percevoir le monde à nouveau ». Toutefois, il existe de nombreux obstacles à la planification de scénario.

Tout d'abord, un mélange de scepticisme et d'ignorance, allié au manque d'appréciation du soutien que cette planification peut apporter à la stratégie d'une organisation, peut simplement conduire à l'inaction. Il est donc essentiel d'expliquer aux individus ou aux organisations la valeur de la planification de scénario.

Ensuite, les organisations (telles que les syndicats et les agences gouvernementales) ont tendance à dénaturer les données, en surestimant ce qui peut être changé à court terme, tout en sous-estimant la quantité de ce qui peut être changé à long terme.

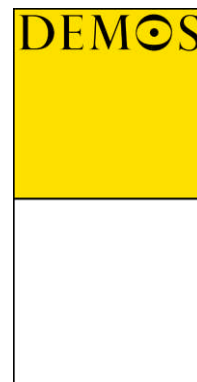
Les pays qui ont le plus radicalement amélioré leurs performances économiques et sociales au cours des trente dernières années (comme la Finlande, la Suède, Singapour, Taiwan et le Danemark) ont tous beaucoup investi dans la réflexion stratégique à long terme.^{iv}

5 S'engager dans l'avenir

La planification de scénario est en quelque sorte une répétition générale de l'avenir. A cette fin, les scénarios doivent être simples, spectaculaires et audacieux. Ils doivent dépasser la complexité et viser directement au cœur des décisions individuelles. Une réaction fréquente chez les individus, au sein des organisations, est de rejeter les scénarios en les considérant comme des « aspects » de la situation actuelle. C'est pourquoi le rôle de la planification de scénario doit consister à organiser

les facteurs de sorte à ce qu'ils éclairent le futur, en bousculant la perception que les gens ont du monde à venir, au lieu de l'obscurcir.

Aujourd'hui, ce processus est plus important que jamais. Dans un monde incertain et complexe, l'attribut le plus précieux qu'un individu ou une organisation puisse avoir est l'imagination créative. Les gens ont une capacité innée à imaginer des scénarios, et à prévoir l'avenir. Nous pouvons simuler le passé et le futur en imagination, en réalisant diverses actions et en jugeant de ce qui est le mieux. Dans cette optique, les scénarios suivants montrent brièvement comment un esprit créatif peut élaborer une série de scénarios.



6 Regarder vers le futur

Les sociaux démocrates isolés

Autour de 2015, plusieurs crises successives au niveau des prix des carburants ont contraint la Nouvelle-Zélande à se tourner davantage sur elle-même, à s'efforcer d'améliorer la qualité de vie et à régler ses propres problèmes sociaux, plutôt que de viser la croissance économique. Le gouvernement adopte une approche interventionniste de l'économie dans le souci de limiter sa dépendance vis-à-vis des importations coûteuses. Les services publics deviennent essentiels à la qualité de vie dans un pays qui se sent de plus en plus isolé. Les responsables politiques se font concurrence pour prouver que chacun est le plus à même de fournir les meilleurs résultats, ce qui entraîne une explosion des indicateurs de performances et des inspections.

La décennie 2010 fut particulièrement éprouvante pour la Nouvelle-Zélande. Ebranlés par les fluctuations des prix des carburants et le retard sur la croissance, préoccupés par les tensions raciales et un sentiment croissant d'inégalité, les Néo-Zélandais ont élu des gouvernements qui, les uns après les autres, se sont détournés du marché mondial.

Pendant une bonne partie de la décennie précédente, les services publics ont essayé de survivre comme ils pouvaient, et en 2021 il semble que la balance penche en faveur d'un investissement relativement élevé et d'un bon niveau de distribution. Ce profond changement des attitudes est en grande partie dû à la compétence dont le gouvernement a fait preuve pour gérer la crise énergétique. Certains commentateurs signalent également l'émergence d'un nouvel électorat favorable aux services publics, composé en partie de retraités de la génération du baby boom et de militants des électorats maoris et du Pacifique, dont l'importance est de plus en plus marquée.

Ce nouvel électorat veille à ce que tous les grands partis basent leur concurrence sur le meilleur niveau de service à fournir aux citoyens. L'investissement dans les services sociaux et de santé est crucial pour les baby boomers, qui reconnaissent qu'ils vont avoir besoin d'aide pour vivre une retraite active, alors que chez les électeurs maoris plus jeunes, les priorités se situent au niveau de l'éducation, de l'acquisition de compétences et des opportunités d'embauche.

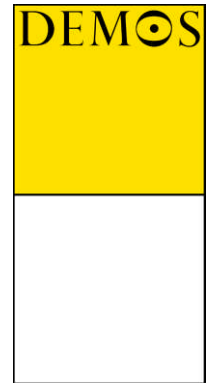
Une version modernisée de l'économie du type « dépenser l'argent des impôts » est en vogue après qu'un gouvernement travailliste a décidé de dépenser son argent pour sortir de la récession provoquée par la flambée des prix des carburants, en faisant monter brièvement les dépenses publiques, en pourcentage du PIB, à des sommets qui n'avaient pas été atteints depuis les années 70. Ces fortes dépenses publiques ont permis de freiner la hausse du chômage, même s'il demeure élevé dans une économie qui cherche encore à se stabiliser.

L'assiette fiscale croît très lentement, mais la pression de la concurrence mondiale diminue, et les gouvernements commencent à se sentir plus à l'aise avec une hausse de l'imposition. Les revenus sont maintenus à flot grâce à un programme qui vise à attirer les riches retraités européens vers une Nouvelle-Zélande qui vend son image de version idéalisée des années 50.

En 2021, les pratiques de gestion publique suivies par les ministres ne sont pas très éloignées de celles des gouvernements de Helen Clark au début des années 2000. Mais les responsables politiques sont de plus en plus soucieux de prouver que leur investissement donne des résultats, ce qui a conduit au cours de la dernière décennie à une explosion de collecte de données, d'inspections et d'indicateurs de performances. Ce phénomène s'est peu à peu étendu aux autorités locales, générant des protestations contre le pouvoir exercé par Wellington.

La plupart des fonctionnaires n'apprécient pas que des inspecteurs externes viennent évaluer et améliorer leurs services, mais certains se réjouissent en silence de voir comment leur pays se développe. On entend parfois les vieux membres syndicaux, qui se rappellent le « bon vieux mauvais temps » des années 90, dire aux plus jeunes que la situation n'a jamais été aussi bonne.

Mais certaines personnes qui sont entrées dans la fonction publique à la fin des années 2010 sont déçues par le manque de perspective et d'intérêt que leur offre leur travail. Pour les jeunes en particulier, le monde paraît beaucoup plus petit et plus avare en opportunités de carrière, et ceux qui peuvent se le permettre passent plus de temps que jamais en Australie ou à Londres, attirés par l'économie florissante et le dynamisme qui y règnent.

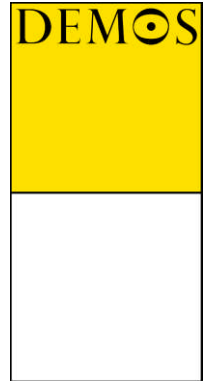


Les journalistes font leurs choux gras de ce manque de vitalité politique. Sur le ton de la plaisanterie, ils disent qu'il existe un tel degré de consensus politique entre les principaux partis que c'est le centre néo-zélandais de statistiques qui, de plus en plus, décide qui sera le vainqueur des élections. Les responsables politiques répliquent que le pays est entré dans une nouvelle ère politique où l'important n'est pas « ce qui se situe à gauche ou à droite, mais ce qui est bon ou mauvais. »

Le secteur public a été réformé de manière décousue au cours des 15 dernières années. Les principales organisations de santé ont ouvert la voie en aidant l'Etat à inciter les citoyens à vivre mieux, tandis que l'éducation et les services sociaux pour adultes ont cherché à personnaliser leurs services pour répondre aux besoins individuels.

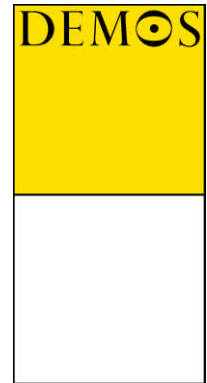
Les réformes n'ont pas été radicales, mais petit à petit elles ont contribué à rendre le secteur public plus réceptif, en l'aidant à bénéficier d'un meilleur soutien du public. Le secteur privé joue toujours un rôle dans la fourniture des services, et les coalitions nationales estiment qu'il faut diriger l'économie du pays en recourant au secteur commercial et bénévole pour la distribution des services publics.

La Nouvelle-Zélande est relativement bien préparée à la vague de départ à la retraite des baby boomers qui surviendra dans les années à venir, mais l'inquiétude subsiste quant à savoir qui financera les retraites des fonctionnaires. Etant donné que les jeunes partent et qu'ils sont remplacés par des étrangers plus âgés et plus riches, certains responsables politiques craignent que leur pays ne devienne un terrain de jeux pour tous les retraités du monde.



Le grand jeu des reproches

C'est un peu comme si les services publics néo-zélandais faisaient du grand 8 depuis 15 ans. Les électeurs ont alternativement élu un parti travailliste de plus en plus instable et des coalitions nationales, ce qui a provoqué des changements rapides et parfois drastiques en termes de dépenses publiques, la gauche s'efforçant d'augmenter les dépenses publiques et la droite de les réduire. Le public a l'impression qu'aucun parti n'agit pour tenir les promesses de croissance économique ni pour améliorer le service public. Il en résulte une préjudiciable perte de confiance dans la capacité de l'Etat à résoudre les problèmes économiques et sociaux de la Nouvelle-Zélande. Le public demande à avoir plus de choix en ce qui concerne ses fournisseurs de services, et il veut que le pouvoir soit rendu de manière radicale aux municipalités et aux iwis, les tribus autochtones du pays.



On ne peut pas dire que les responsables politiques des années 2010 n'aient pas pris conscience des difficultés que le pays allait rencontrer à long terme. Depuis un moment, il semblait évident que la Nouvelle-Zélande n'avait pas réussi à créer suffisamment d'industries à forte valeur dont elle avait besoin pour relancer la croissance économique ; personne ne pouvait ignorer l'augmentation du chômage. Et les responsables politiques maoris et du Pacifique étaient nombreux à mettre en garde contre la polarisation croissante des divers groupes ethniques dans la province d'Auckland.

Le véritable problème réside dans le manque de consensus sur la manière de résoudre ces problèmes, les principaux partis étant fondamentalement divisés sur toute une série de questions. Si on ajoute à cela la politique de « chassés-croisés » et la faiblesse des coalitions des années 2010, au final aucun parti n'a eu le mandat ni le temps nécessaire pour mettre en place des solutions à long terme.

En 2021, la plupart des Néo-Zélandais savent ce qu'il leur faut pour résoudre leurs propres problèmes : chacun est d'accord sur le fait que personne ne peut faire pire que le gouvernement. Ils ont fait part de deux demandes claires : ils veulent le choix entre un plus grand nombre de fournisseurs pour acheter leurs services, et ils veulent que les autorités locales et les iwis retrouvent leur pouvoir.

Au cours des années 2010, les entreprises privées australiennes et sud-africaines ont réagi à cette nouvelle attitude en installant dans les villes néo-zélandaises des chaînes d'écoles privées et d'hôpitaux à bas prix. Ces nouvelles institutions ont réclamé des « bons » pour l'éducation et la santé, qui ont finalement fait leur apparition en 2018. La valeur de ces bons est calculée pour bénéficier aux plus démunis et leur permet de choisir entre de nombreuses options disponibles pour l'école et la santé,

et les riches peuvent quant à eux « mettre au bout » de leurs bons en payant de leur poche.

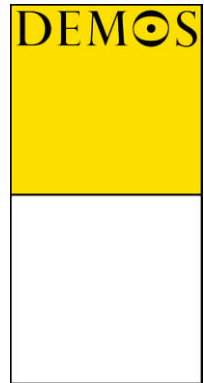
La demande en faveur du retour du pouvoir aux mains des autorités locales provient quant à elle des maires de la province d'Auckland, qui protestent contre ce qu'ils considèrent comme une confiscation des ressources municipales par les responsables politiques nationaux. La municipalité est désormais gouvernée par un seul maire sous l'autorité du Conseil régional d'Auckland, qui dispose de pouvoirs variés en matière de développement économique, de transport, d'éducation et de santé.

La municipalité essaie de se redéfinir comme centre commercial international, et le maire insiste de plus en plus pour qu'Auckland soit en mesure de retenir davantage l'argent issu des impôts. Refusant de s'avouer vaincus, les maires néo-zélandais demandent qu'on leur rende, d'une manière comparable, leurs responsabilités.

Ce nouvel environnement a encouragé les Maoris à emprunter la voie du développement économique et social parallèle, face à la majorité vieillissante des Pakeha. Les iwis ne manquent pas d'initiatives pour utiliser le nouveau système de bons et engranger des bénéfices grâce aux services sociaux, d'éducation et de santé qui sont fournis directement aux Maoris. Certaines des entreprises les plus intéressantes de Nouvelle-Zélande se sont développées dans les pépinières commerciales des iwis. Mais la création de deux nations dans un même pays suscite une préoccupation de plus en plus vive.

Les services publics qui ne peuvent pas être rendus aux municipalités ni être commercialisés sont soumis à une pression intense pour être plus efficaces. Les dépenses manquent constamment pour les gens qui travaillent dans ces domaines, et les réductions sont une menace permanente pour ceux qui ne peuvent pas prouver leur valeur au public.

Certains fonctionnaires s'adaptent bien à ce nouvel environnement, et ils créent leurs propres entreprises et cabinets de consultants pour fournir des services. Les autorités municipales ainsi retrouvées peuvent constituer un lieu de travail passionnant et innovant. Mais les nombreux individus qui ne peuvent pas suivre le rythme de ce nouveau monde se sentent sous-estimés et sous pression. Il devient de plus en plus difficile d'attirer des employés dans certains domaines du secteur public.



Des consommateurs aisés

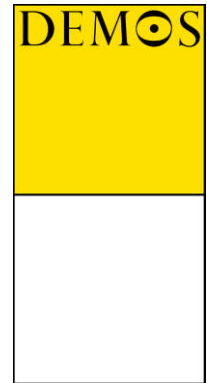
L'économie néo-zélandaise est florissante. Le pays est devenu leader mondial en biotechnologie et constitue un centre créatif dans le Pacifique Sud. L'essor économique est imputable à une nouvelle génération de petits génies du commerce inspirés par les succès de Sam Morgan. Mais il y a sous cette réussite économique une tentative calculée de la part des gouvernements successifs de s'adapter aux pressions de la mondialisation en diminuant l'impôt et en déréglementant, c'est-à-dire en limitant le rôle du secteur public afin de relancer l'économie. Cette nouvelle génération a l'impression d'avoir réussi malgré l'Etat, et non grâce à l'Etat. Les classes moyennes aisées et supérieures adoptent une approche des services publics de plus en plus consumériste. Elles veulent bien payer des impôts pour la mise en place d'un bon réseau de sécurité, mais pas grand-chose d'autre.

Le magazine The Economist a surnommé cette nouvelle économie le « Capitalisme à la néo-zélandaise », soulignant que les entrepreneurs du pays conjuguaient à merveille sens des affaires et sens des valeurs. C'est Sam Morgan qui est à l'origine de l'éthique commerciale néo-zélandaise, mais son aspect économique revient plutôt à son père, l'économiste néolibéral Gareth Morgan. Une classe moyenne maorie a émergé au cours des 15 dernières années, et nombreux sont ceux qui considèrent qu'elle a également contribué au succès économique du pays.

Cette nouvelle classe moyenne ne veut pas que la croissance se fasse à n'importe quel prix, et elle voit d'un bon œil le réseau de sécurité prévu pour les plus pauvres et les plus vulnérables. Mais les faibles dépenses de la décennie 2010 ont donné aux services publics une image de « faute de mieux ». Les nouveaux entrepreneurs estiment qu'ils ne doivent leur réussite qu'à eux-mêmes, et ils adoptent une attitude consumériste vis-à-vis des services publics, et comparent avant de choisir ce qui se fait de mieux en matière de santé et d'éducation.

Certains de ces nouveaux entrepreneurs ont connu le succès en proposant directement au public une version facile et bon marché des services publics. Les assurances de santé privées, les cours particuliers privés et l'enseignement en ligne sont de plus en plus courants.

La plupart des villes disposent désormais d'une branche florissante de services appelée « EZService », qui est en fait une agence caritative créée par un consortium de dirigeants commerciaux dont le rôle est de conseiller les gens sur la combinaison de services publics et privés qui répondra au mieux à leurs besoins. Les conseillers EZ se posent en défenseurs des consommateurs et critiquent ouvertement les services dans les médias lorsqu'ils considèrent que ces services n'accomplissent pas convenablement leur mission. En cas de problème, une proportion



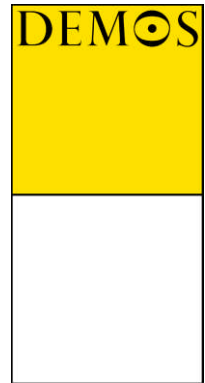
significative de la population appelle directement EZLine, le centre d'appels de EZService situé à Auckland, au lieu d'appeler l'Etat.

Les services publics ont riposté en diversifiant radicalement leur offre, notamment en essayant de concurrencer le secteur privé à ses propres conditions. Pour la plupart des enfants, l'enseignement public est fourni en partie par une base de données nationale sur Internet, qui propose un accès à un cursus numérisé, et un soutien personnalisé avec un professeur par messagerie électronique. Il est largement considéré que ce service a permis de réduire les coûts et d'offrir un plus grand choix, bien que la réduction du nombre d'enseignants entraîne la hausse des cours privés et de l'enseignement à distance.

A Wellington, le gouvernement joue désormais un rôle tout à fait nouveau. Son activité fondamentale et traditionnelle d'employeur et de fournisseur de services a considérablement diminué. Le rôle de la plupart des conseillers politiques consiste généralement à commanditer des actions et à gérer le marché, en veillant à ce que tous les fournisseurs de services publics appartenant au secteur public, privé et caritatif respectent un minimum de normes et qu'il y ait assez de place pour tous. La main-d'œuvre directement employée dans le secteur public a considérablement baissé alors que le marché se développait, rendant l'organisation des syndicats et la négociation collective beaucoup plus difficiles, voire impossibles, dans certains domaines.

Les avantages sociaux et les biens publics traditionnels, comme les services de réglementation, représentent toujours une partie importante des services publics, et ils sont largement sous le contrôle direct du gouvernement de Wellington. Les autorités locales sont perçues comme une nécessité mal aimée, et la plupart des conseils municipaux ont succombé à la pression d'organiser des référendums sur les impôts locaux, ce qui a eu pour effet de réduire les dépenses globales.

Certains Néo-Zélandais apprécient la diversité et le choix que leur offre le nouveau système, mais d'autres restent perplexes devant l'explosion du consumérisme et sont inquiets de son impact social. Il apparaît clairement qu'en dépit des tentatives permanentes du gouvernement d'aider les pauvres à vivre au mieux dans ce système, certaines personnes issues des milieux défavorisés restent à l'écart du reste de la société.



Toute Nouvelle-Zélande

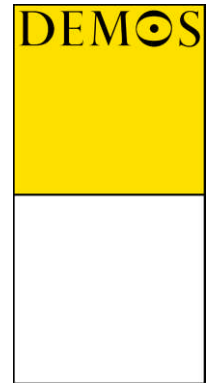
La Nouvelle-Zélande s'est transformée au cours des 15 dernières années, et s'est forgé une identité caractéristique qui allie succès économique, créativité, écologie et qualité de vie. Économiquement, le pays a adopté l'économie du savoir. Socialement, il a fait naître une nouvelle génération de dirigeants et d'entrepreneurs maoris. Les services publics ont joué leur rôle dans cette transformation par des investissements majeurs pour l'enfance et la mise au point d'un mode de gestion plus créatif, plus ouvert, plus démocratique et participatif. Les ministres disent que le rôle du gouvernement actuel est autant de résoudre les problèmes des individus que de fournir des services.

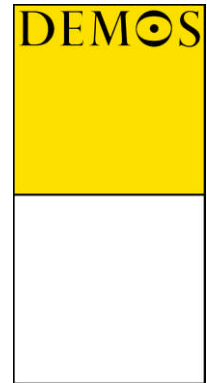
De nombreux Néo-Zélandais voient en ces 15 dernières années le début d'une renaissance nationale. Sur le plan international, le mode de vie néo-zélandais est perçu comme dynamique, et la concurrence est forte pour obtenir la citoyenneté néo-zélandaise parmi ceux qui se lassent de la cadence infernale de la vie en Europe et en Amérique.

De nombreuses personnes considèrent que le renouveau des services publics néo-zélandais dans les années 2010 a joué un rôle décisif dans le succès actuel du pays. Le processus a sans doute commencé par le projet Secondary Futures (Avenirs secondaires), qui a permis de créer un puissant consensus autour de la nécessité d'une réforme de l'éducation. Le gouvernement a réagi en lançant une croisade pour un système éducatif plus créatif, plus dynamique et plus personnalisé dans le but de préparer le pays à l'ère de l'information.

Les dépenses pour les services liés à l'enfance sont devenues un point de ralliement national pour les Néo-Zélandais, qui ont été convaincus que la génération suivante était leur meilleur espoir de succès. En 2021, la jeune génération considère que les investissements et les sacrifices réalisés par ses parents sont la base de la nouvelle économie. Les jeunes ne veulent pas laisser carte blanche aux services publics, et ils veulent que leur argent serve à produire des résultats concrets. Mais ils pensent qu'un service public efficace peut être un outil qui permet de créer un monde meilleur.

Le gouvernement s'est donné beaucoup de mal pour que les Maoris fassent partie de ce mouvement dynamique sur la voie du succès. Les iwis ont été invitées à utiliser les versements qu'elles perçoivent dans le cadre du Traité passé avec le Royaume-Uni pour investir dans des nouvelles entreprises technologiques innovantes. La génération des jeunes Maoris trouve actuellement des moyens pour apporter ses valeurs à l'ensemble de la société néo-zélandaise, en demandant à ce que les services publics soient soutenus pour aider les plus vulnérables et en contribuant à créer une nouvelle culture de la participation et de la coopération dans la vie des citoyens.





Les personnes qui travaillaient dans le service public il y a 15 ans font souvent remarquer à quel point les choses ont changé en 2021. Les réformateurs de l'école ont vite reconnu qu'il ne suffisait pas d'améliorer la qualité de l'éducation : il fallait également tenir compte des facteurs extérieurs à la salle de classe, qu'il s'agisse de la consommation de stupéfiants ou de la qualité de l'éducation prodiguée par les parents. Des services liés à l'enfance ont donc été mis en place au niveau local, avec des travailleurs sociaux, des écoles, des services de police et d'autres acteurs pour travailler ensemble en accord avec les conseils municipaux pour enfants élus démocratiquement.

Cette approche holistique s'est répandue dans l'ensemble du secteur public ; en effet, des consortiums régionaux d'autorités locales ont endossé de nouvelles responsabilités pour établir des « superprogrammes de communauté » afin de coordonner tous les services publics de leur zone géographique. Ces « superprogrammes » ont défini les objectifs stratégiques des consortiums régionaux, et les ministères du gouvernement central doivent aider à atteindre ces objectifs.

Cela a permis de créer une culture démocratique beaucoup plus active dans les villes et les municipalités néo-zélandaises. Certains conseils municipaux se sont servi de ces programmes de communauté ainsi que des élections des conseils pour l'enfance et la santé afin de convaincre le grand public que les citoyens ordinaires pouvaient réellement avoir une influence sur le fonctionnement de l'État. Ce processus de renouveau démocratique n'a pas toujours été facile, mais en 2021 certaines zones du pays ont un véritable sens de l'autonomie, où toutes les communautés sont engagées de manière égale. Les personnes qui vivent dans ces zones cherchent activement à trouver des solutions à leurs problèmes locaux.

A Wellington, les ministres adoptent eux aussi une approche holistique. Ils ont commencé à définir des objectifs généraux, basés sur les résultats qu'ils diffusent sur les réseaux ad hoc des responsables ministériels, qui doivent travailler ensemble afin de produire de meilleurs résultats pour les Néo-Zélandais. Les objectifs sont ambitieux : « réduire les crimes violents de 20% en six ans », ou encore « augmenter de 10% la satisfaction à l'égard des services publics d'ici à 2015 ». Mais ils aident le gouvernement à concentrer ses ressources sur les problèmes qui ont vraiment de l'importance pour les Néo-Zélandais.

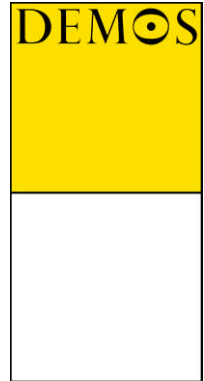
Ces réseaux permettant de résoudre les problèmes des ministères sont construits sur un principe de « projet par projet », et la plupart des gouvernements fixent 3 à 5 objectifs de résultats avant de déterminer quels ministères seront les mieux placés pour fournir ces services tout au long du mandat parlementaire. L'objectif une fois atteint, le réseau

est dissous. Le personnel ministériel est désormais habitué à être régulièrement réaffecté à de nouvelles équipes et à de nouveaux projets, et est parfois amené à se déplacer d'un ministère à un autre. Ces personnels sont de plus en plus flexibles et polyvalents.

La plupart des responsables ministériels comprennent bien que le seul moyen d'atteindre leurs objectifs est de laisser suffisamment de marge de manœuvre pour que les personnels de terrain chargés de la fourniture des services puissent adapter ces services aux besoins des citoyens individuels et des communautés en général. En retour, les responsables ministériels espèrent voir beaucoup plus d'innovation pour limiter les coûts et améliorer les services. La commission des services relevant de l'Etat joue désormais le rôle de centre d'innovation, qui retient et partage les meilleures idées nouvelles émanant du secteur public pour améliorer la capacité des ministères.

Dans le secteur public, la hausse des salaires est de plus en plus liée à la productivité et à l'innovation, car la commission des services d'Etat joue son rôle « d'innovatrice en chef » pour évaluer le progrès réalisé par chaque réseau ministériel. Les syndicats ont dû changer complètement leur tactique pour garantir les hausses de salaire, en s'attachant à démontrer les réussites concrètes de leurs membres.

Le nouveau système de « résolution des problèmes » demande beaucoup aux fonctionnaires, qui se plaignent souvent d'être débordés par les exigences d'efficacité, d'innovation, d'engagement démocratique et d'amélioration des services. Il est possible que cette nouvelle culture de participation vienne alourdir encore ce sentiment d'accablement, mais elle a également permis de créer un Etat plus légitime, qui favorise le soutien et le respect de manière beaucoup plus importante qu'au cours des décennies passées.



ⁱ Peter Schwartz, *The Art of the Long View: Planning for the future in an uncertain world*, 1996

ⁱⁱ Gibson, W, in *The Economist*, 23 juin 2000

ⁱⁱⁱ Pierre Wack, *Scenarios: Shooting the Rapids*, Harvard Business Review, novembre 1985

^{iv} James Wilsdon (Ed), *Policymaking for posterity: how to make the long term more visible in the here and now*, Compte rendu d'un séminaire Demos/Defra, 6 juillet 2005

